

Inleiding in integratie van gemeentelijke regelgeving

Van bestemmingsplan naar omgevingsplan II

Supplement 2016-1

Leergang Op dezelfde leest (concept)

Met medewerking van:

A.J. Meeuwissen, R. van Ruler, M. Braakensiek, M. Hoorn,
E.M. Hendriksen en P.J. Woudstra



Den Haag, 20 mei 2016

Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van het Platform31, platform voor professionals in de ruimtelijke ontwikkeling van stad, land en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 302 84 84
fax. 070 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BügelHajema Adviseurs BV, Assen/Amersfoort/Leeuwarden
Antea Group NV, Heerenveen
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Leeuwarden

© 2016, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Doel	1
1.2	Leeswijzer	1
2	Wettelijk kader	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Doelstelling van de Omgevingswet	3
2.3	Fysieke leefomgeving	4
2.4	Regelgeving in het omgevingsplan	5
2.4.1	<i>Toedeling van functies aan locaties</i>	6
2.4.2	<i>Omgevingswaarden</i>	6
2.4.3	<i>Regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving</i>	7
2.4.4	<i>Maatwerkregels</i>	8
2.4.5	<i>Beoordelingsregels</i>	8
2.4.6	<i>Meldingsregels en regels ten behoeve van maatwerkvoorschriften</i>	9
2.4.7	<i>Delegatie</i>	10
2.5	Huidige decentrale regelgeving	10
3	Integratie in het omgevingsplan	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Integratie volgens de Memorie van toelichting	12
3.3	Hoofdvragen ten aanzien van de integratie	13
3.4	Fysieke leefomgeving en functietoedeling	14
3.5	Hoofdmotief is fysieke leefomgeving	16
3.5.1	<i>Verkeersmaatregelen</i>	17
3.5.2	<i>Openbare orde</i>	17
3.6	Bevoegdheid burgemeester	18
3.7	Normadressant in bestemmingsplan en APV (bij kortdurend gebruik)	19
3.8	Nadere overwegingen bij integratie	20
3.8.1	<i>Vergunning wordt (is) omgevingsvergunning</i>	20
3.8.2	<i>Delegatie</i>	20
3.8.3	<i>Procedure en appellabiliteit</i>	21
3.8.4	<i>Vereenvoudiging door meer onder recht of melding te brengen.</i>	22
3.8.5	<i>Toetsingskaders onderbrengen in beleidsregels</i>	22
3.8.6	<i>Juridische regeling of ook puur informatieve opname in het omgevingsplan</i>	24
3.8.7	<i>Centrale digitale informatiebron voor gebiedsaanwijzingen uit andere verordeningen</i>	25
3.8.8	<i>Aandachtspunten bij integratie in bestemmingsplannen verbrede reikwijdte</i>	25
3.8.9	<i>Overweging ten aanzien van de juridische grondslag van het een omgevingsplan</i>	25
4	De APV in het omgevingsplan	26
4.1	Inleiding	26
4.2	De APV in het algemeen	26

4.3	Specifieke regels uit de APV integreren	27
4.3.1	<i>Evenementen</i>	28
4.3.2	<i>Kapvergunning</i>	31
4.3.3	<i>Aanwijzing hondenlosloopterreinen en hondentoiletten</i>	33
4.3.4	<i>Maatregelen ten ontsiering en stankoverlast</i>	34
4.3.5	<i>Uitweg</i>	35
4.3.6	<i>Parkeren</i>	36
5	Conclusie en studiemiddag	37



1 Inleiding

Integratie van regelingen in een omgevingsplan

Tijdens de studiemiddag van november 2015 van Op dezelfde leest is gebleken dat deelnemers behoefte hebben aan meer inzicht en concretisering ten aanzien van de inhoud van het toekomstige omgevingsplan. In dit supplement heeft de werkgroep Op dezelfde leest (ODL) van Platform31 er daarom voor gekozen een vervolg te geven aan het supplement 2015-2 over de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan. Als thema is gekozen voor integratie van sectorale regelingen van gemeenten in het omgevingsplan (en bestemmingsplan). Daarbij wordt de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) centraal gezet.

Integratie van regelingen wordt als een van de belangrijke middelen gezien om de doelen van de Omgevingswet te halen. Doel van de wet is verbetering van regelgeving door deze bij voorkeur eenvoudiger en makkelijker toegankelijk te maken. Waar mogelijk zou dit ook tot minder regels moeten leiden. Dat kan onder andere door regelgeving naast elkaar te leggen, op elkaar af te stemmen of te integreren. Daarmee worden ook doublures voorkomen.

Nu duidelijk is dat de Omgevingswet op niet al te lange termijn in werking zal gaan treden en veel gemeenten, al dan niet in het kader van de Crisis- en herstelwet, al bezig zijn met zich voor te bereiden op een omgevingsplan, is het van groot belang concreter zicht te krijgen op de mogelijke opzet van zo'n geïntegreerde (gemeentelijke) regeling voor de fysieke leefomgeving. Dit supplement is de tweede in een reeks van supplementen die hieraan aandacht geven.

1.1 Doel

Het doel van dit supplement is handvatten te geven om de integratie van regelingen tot stand te brengen. Het betreft niet alleen de experimenteerplannen gebaseerd op de Crisis- en herstelwet en toekomstige omgevingsplannen. Ook nu kan al gedeeltelijk met integratie van regelingen in bestemmingsplannen worden gestart, zoals onder andere is gebleken uit ons vorige supplement.

Daarnaast wordt beoogd dat de discussie over integratie van regelingen nu echt naar de gemeentelijke werkvloer wordt gebracht door vanuit de praktijk antwoord te geven op nut en noodzaak van integratie van regels. In dit supplement en op de studiemiddag zal daarom concreet worden geoefend met de juridische inhoud en mogelijk ook de vormgeving van het omgevingsplan en wordt de discussie over nut en noodzaak van integratie aan de orde gesteld.

Allereerst zal de focus in dit supplement worden gericht op inhoudelijke regelgeving uit de APV's van gemeenten. Het is de bedoeling om in toekomstige supplementen hier verder op door te gaan, zodat er straks ook ten behoeve van het omgevingsplan een standaardhandreiking ontstaat voor het opstellen van en actueel houden daarvan.

1.2 Leeswijzer

Wettelijk kader

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling van de Omgevingswet en enkele belangrijke wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de inhoud van het omgevingsplan nader toegelicht. Dit betreft deels een herhaling van het supplement 2015-2 over de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan, maar het hoofdstuk is op een andere wijze opgebouwd als inleiding naar het integratievraagstuk.



Integratie in het omgevingsplan

In hoofdstuk 3 van het supplement worden de hoofdvragen ten aanzien van integratie behandeld. Onderzocht wordt welke regelingen geschikt zijn om op te nemen in het omgevingsplan en aan welke voorwaarden deze regelingen moeten voldoen. Vervolgens worden de consequenties van het opnemen van de regelingen in het omgevingsplan beschreven.

De APV in het Omgevingsplan

In het vierde hoofdstuk vindt een daadwerkelijke oefening in integratie plaats. In dit hoofdstuk wordt een aantal bepalingen uit de APV nader onderzocht. Bekeken wordt of de bepalingen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en of het mogelijk en wenselijk is deze bepalingen op te nemen in het omgevingsplan en hoe dat zou kunnen.

Conclusie en studiemiddag

Hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een kort verslag van de studiemiddag en een aantal conclusies. Dit hoofdstuk wordt na de studiemiddag ingevuld.



2 Wettelijk kader

2.1 Inleiding

Aan de inhoudelijke reikwijdte van het bestemmingsplan en het omgevingsplan is in het vorige supplement (2015-2) ruimschoots aandacht besteed. Men kan daarin lezen dat de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van 2008 al expliciet een ruimere reikwijdte toekende aan het begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’, dan onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vaak nog werd aangenomen. Duidelijk is dat ook in een huidig bestemmingsplan gebiedsgerichte (milieu)kwaliteitseisen kunnen worden opgenomen ten aanzien van de leefomgeving. Met de komst van de Omgevingswet wordt deze reikwijdte alleen maar ruimer. Alles wat betrekking heeft tot de fysieke leefomgeving valt onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Deze reikwijdte is vele malen ruimer dan enkel ‘een goede ruimtelijke ordening’.

In dit hoofdstuk worden de bedoelingen van de Omgevingswet nader uitgewerkt. Allereerst worden de doelstellingen beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de ‘fysieke leefomgeving’ nader toegelicht. Daarna wordt het omgevingsplan besproken en welke soorten regels er in dit plan kunnen worden opgenomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de huidige decentrale regelgeving.

2.2 Doelstelling van de Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet en op 22 maart 2016 is het voorstel aangenomen in de Eerste Kamer. Het motto van de Omgevingswet is ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’¹. Het motto komt voort uit de doelstelling van de Omgevingswet, namelijk met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Met deze doelstelling draagt de Omgevingswet bij aan de versterking van de economie en de kwaliteit van de leefomgeving.

De Omgevingswet stelt het project van de initiatiefnemer centraal². Dit is een structureel andere benadering dan de benadering van de huidige wetgeving. In de huidige wetgeving zijn de sectorale eisen uit wetgeving en beleid het vertrekpunt. Door dit nieuwe uitgangspunt in de Omgevingswet worden de particuliere initiatieven steeds belangrijker bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het nieuwe stelsel moet er dan ook aan bijdragen dat naast bestuursorganen ook particuliere initiatiefnemers oog krijgen voor de belangen binnen de fysieke leefomgeving. Om deze reden gaat de Omgevingswet niet uit van sectorale regelgeving, maar wordt de fysieke leefomgeving integraal benaderd. Minder, eenvoudiger en snellere procedures maken het voor initiatiefnemers makkelijker initiatieven te ontplooien³.

¹ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 20

² TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 20

³ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 21



2.3 Fysieke leefomgeving

In artikel 1.2 van de Omgevingswet⁴ is opgenomen wat wordt verstaan onder de fysieke leefomgeving. Het artikel luidt als volgt:

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

1. Deze wet gaat over:
 - a. de fysieke leefomgeving, en
 - b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:
 - a. bouwwerken,
 - b. infrastructuur,
 - c. watersystemen,
 - d. water,
 - e. bodem,
 - f. lucht,
 - g. landschappen,
 - h. natuur,
 - i. cultureel erfgoed,
 - j. werelderfgoed.
3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit
 - a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
 - b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
 - c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
 - d. het nalaten van activiteiten.
4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Uit lid 1 van dit artikel blijkt dat de bepalingen uit deze wet betrekking hebben op zowel de fysieke leefomgeving als de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In lid 2 wordt vervolgens nader uitgewerkt wat onder de fysieke leefomgeving wordt verstaan.

De woorden 'in ieder geval' impliceren dat de lijst niet limitatief is. Per geval dient te worden beoordeeld of iets tot de fysieke leefomgeving behoort.

In de Memorie van toelichting geeft de wetgever een aantal voorbeelden⁵ van wat onder de fysieke leefomgeving moet worden verstaan. Zo stelt ze dat de Omgevingswet wel regels kan stellen over het uiterlijk van bouwwerken, maar niet over het meubilair in bouwwerken. Ook behoort een ondergrondse afvalcontainer tot de fysieke leefomgeving, maar een rolcontainer of een vrijstaande glasbak niet. Hier lijkt tot uitdrukking te zijn gebracht dat zaken die op één of andere wijze vast verbonden zijn met de grond wel tot het domein van de wet behoren en vrij verplaatsbare zaken niet. Let wel; opstelplaatsen voor rolcontainers kunnen dus wel weer tot het domein van de fysieke leefomgeving worden gerekend.

Naast de fysieke leefomgeving heeft de Omgevingswet ook betrekking op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De bedoelde gevolgen zijn nader uitgewerkt in lid 3 en lid 4. Een activiteit verandert de fysieke leefomgeving. De activiteiten kunnen nadelige gevolgen hebben, maar ze kunnen ook de waarde vergroten. De Omgevingswet reguleert met name de nadelige gevolgen van activiteiten in de fysieke leefomgeving⁶. In de Omgevingswet wordt dit

⁴ EK 2014-2015, 33 962, A p. 1

⁵ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 60

⁶ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 61/62



bewerkstelligd door het toedelen van gebruiksruimte aan activiteiten. Op grond van lid 3 kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over stoffen of objecten die geen onderdeel uitmaken van de fysieke leefomgeving, maar door het gebruik van deze stoffen of objecten wel gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn om regels te stellen over het plaatsen van auto's, rolcontainers of glasbakken⁷. Maar ook regels over de emissies naar water, bodem en lucht om gezondheidsrisico's voor mens, dier en planten te beperken, kunnen worden gesteld op basis van de Omgevingswet.

In lid 4 is opgenomen dat onder gevolgen als bedoeld in lid 2 ook wordt verstaan gevolgen voor de mens voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving. Volgens de Memorie van toelichting⁸ bestaat dit lid uit twee onderdelen, namelijk:

1. gevolgen voor de mens vanuit de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld een overstroming;
2. gevolgen van menselijke activiteiten voor de mens die verlopen via de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld geluidsoverlast.

2.4 Regelgeving in het omgevingsplan

Het omgevingsplan wordt de gebiedsdekkende regeling voor gemeenten waarin veel regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Dit is vastgelegd in artikel 2.4 van de Omgevingswet⁹. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 2.4 (omgevingsplan)

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Welke regels de gemeenteraad moet en kan vaststellen, wordt vervolgens in andere hoofdstukken en artikelen geregeld. In artikel 4.2, lid 1 Omgevingswet is opgenomen dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn bevat. Deze regels moeten in ieder geval worden opgenomen in het omgevingsplan stelt de Memorie van toelichting¹⁰. Hiermee wordt, ons inziens, duidelijk aangegeven dat het bestemmingsplan of de beheersverordening als basis voor het omgevingsplan wordt gezien.

De navolgende regels kan de gemeente opnemen in het omgevingsplan:

- Omgevingswaarden, zie artikel 2.11 Omgevingswet.
- Regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, zie artikel 4.1 Omgevingswet.
- Maatwerkregels gebaseerd op de omgevingsverordening van een provincie of een AMvB, zie artikel 4.6 Omgevingswet.
- Beoordelingsregels voor de verlening van een vergunning voor een afwijkactiviteit, zie artikel 5.19, lid 1¹¹ Omgevingswet;
- Meldingsregels en regels ten behoeve van maatwerkvoorschriften, zie artikelen 4.4 en 4.5 Omgevingswet.

Naast vorengenoemde regels zijn er velerlei regels die ook een plek kunnen krijgen in het omgevingsplan zoals regels met betrekking tot (uitvoerings)programma's, gelijkwaardigheidsregels, grondexploitatieregels, eisen ten aanzien van modernisering et cetera.

⁷ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 61

⁸ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 61

⁹ EK 2014-2015, 33 962, A p. 4

¹⁰ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 90

¹¹ EK 2014-2015, 33 962, A p. 34



2.4.1 Toedeling van functies aan locaties

De toedeling van functies aan locaties is het belangrijkste onderdeel van het omgevingsplan. Er moet balans zijn tussen enerzijds gebruik en ontwikkeling binnen de fysieke leefomgeving en anderzijds de bescherming van de goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bij de toekenning van functies aan locaties is de functie het gebruiksdoel dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft¹². De locatie is een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of een ander object en wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling¹³.

Het toedelen van functies is voor een groot gedeelte vergelijkbaar met het aanwijzen van bestemmingen van gronden en het daarbij geven van regels. Vanuit een ruimtelijk perspectief kunnen functies zoals wonen, detailhandel en natuur aan locaties worden toegeedeeld. Vervolgens kunnen daaraan regels voor het oprichten van bebouwing worden toegevoegd. Het toedelen van functies aan locaties, zoals is bedoeld in de Omgevingswet, is echter ruimer dan nu gebruikelijk is onder de Wet ruimtelijke ordening. Naast het toekennen van functies aan locaties vanuit een planologisch perspectief kunnen op basis van de Omgevingswet ook functies worden toebedeeld vanuit de zorg voor de fysieke leefomgeving¹⁴. Een voorbeeld is het toekennen van de functie ‘gemeentelijk monument’ aan cultuurhistorische waardevolle gebouwen. Vervolgens kan hieraan de regel worden verbonden dat deze monumenten niet zonder omgevingsvergunning mogen worden gesloopt.

Deze verruiming van de reikwijdte van het bestemmingsplan is vastgelegd in artikel 4.2, lid 1 Omgevingswet. De opdracht uit artikel 3.1 Wro om bestemmingen toe te kennen aan gronden, wordt verbreed tot het toedelen van functies aan locaties. Het omgevingsplan wordt niet meer begrensd door ‘een goede ruimtelijke ordening’, maar door ‘een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’¹⁵. Artikel 4.2, lid 1 luidt als volgt¹⁶:

Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)

1. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

Naast een verruiming betekent dit artikel ook een beperking voor de gemeente¹⁷. Het toekennen van functies aan locaties mag niet meer in andere verordeningen plaatsvinden, maar moet altijd worden opgenomen in het omgevingsplan. Het toekennen van functies aan locaties in bijvoorbeeld een Monumentenverordening is niet meer mogelijk. De bescherming van de gemeentelijke monumenten moet plaatsvinden in het omgevingsplan. In het volgende hoofdstuk gaan we in op minder vanzelfsprekende functies die worden toebedeeld aan locaties, zoals de aanwijzingen in het kader van de APV.

2.4.2 Omgevingswaarden

In artikel 2.11 Ow is opgenomen dat bij een omgevingsplan omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. In lid 2 van dit artikel is vervolgens opgenomen dat bij een omgevingsplan geen

¹² TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 137

¹³ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 137

¹⁴ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 463

¹⁵ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 464

¹⁶ EK 2014-2015, 33 962, A p. 22

¹⁷ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 464



omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld voor zover het Rijk of de provincie dit al hebben gedaan. In de Omgevingswet luidt artikel 2.11 als volgt¹⁸:

Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)

1. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.
2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen en beschrijft de daadwerkelijke kwaliteit die op een bepaalde plaats op een bepaald moment moet worden bereikt¹⁹. In de Memorie van toelichting worden verschillende soorten omgevingswaarden onderscheiden, te weten²⁰:

- objectgerichte omgevingswaarden, zoals veiligheidseisen voor een primaire waterkering;
- omgevingswaarden voor het hele land of voor een bepaald gebied, bijvoorbeeld de maximale concentratie van stoffen in het water;
- in objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten en gebieden in gevallen waarin geen meetbare eenheden kunnen worden opgenomen, maar wel heldere maatstaven kunnen worden gehanteerd, bijvoorbeeld een geobjectiveerde beschrijving van kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen.

Het opnemen van omgevingswaarden in het omgevingsplan is niet zonder gevolgen²¹. De Omgevingswet geeft aan het college van burgemeester en wethouders de plicht een programma vast te stellen als niet wordt voldaan (of de verwachting is dat niet wordt voldaan) aan de omgevingswaarden. Dit programma bevat maatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Daarnaast moet door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt en worden beoordeeld of daadwerkelijk aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

2.4.3 Regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

Artikel 4.1, lid 1 Omgevingswet regelt dat het omgevingsplan de plek is voor gemeenten om regels te stellen voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Artikel 4.1, lid 1 is als volgt geformuleerd²²:

Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Uit de formulering van lid 1 van artikel 4.1 Omgevingswet blijkt dat de reikwijdte van de algemene regels enorm groot is. ‘Met het oog op doelen van de wet’ kunnen ‘regels’ worden gesteld over ‘activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving’. Met andere woorden, ten behoeve van alle doelen van de Omgevingswet kunnen regels worden gesteld in het omgevingsplan. Voorbeelden van deze regels voor activiteiten zijn aanlegactiviteiten,

¹⁸ EK 2014-2015, 33 962, A p. 5

¹⁹ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 95

²⁰ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 96

²¹ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 97

²² EK 2014-2015, 33 962, A p. 22



bouwactiviteiten of sloopactiviteiten²³, maar ook gebruiksregels en gebruiksverboden. Ook het toedelen van functies aan locaties zoals in het voorgaande is een onderdeel van de algemene regels. Daarnaast kunnen in het omgevingsplan algemene regels worden opgenomen ten behoeve van het bereiken van de omgevingswaarden²⁴. Daarnaast is het mogelijk door middel van algemene regels randvoorwaarden en verplichtingen aan functies te verbinden. Op deze wijze is het mogelijk de onderzoekslasten van ontwikkelingen te verplaatsen naar een latere fase in het ontwikkelingsproces²⁵. Kortom, het stellen van algemene regels biedt veel mogelijkheden en kansen voor gemeenten om sturing te geven in de fysieke leefomgeving.

2.4.4 Maatwerkregels

De Omgevingswet biedt provincies de mogelijkheid een Omgevingsverordening op te stellen en het Rijk om rijksregels op te stellen. Een gedeelte van deze regels moet worden verwerkt in het omgevingsplan. In de Omgevingsverordening en de rijksregels kunnen respectievelijk de provincie en het Rijk onderwerpen aanwijzen waarvoor gemeenten aanvullende of nadere regels kunnen stellen²⁶. Dit betreft de zogenoemde instructieregels die geen directe werking hebben. De nadere regels zijn maatwerkregels, voor zover de instructie bepaalt dat een gemeente bepaalde regelingen moet vaststellen. Deze moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. De grondslag voor het opnemen van deze regels in het omgevingsplan is opgenomen in artikel 4.6 Omgevingswet.

2.4.5 Beoordelingsregels

In de huidige Omgevingswet is ervoor gekozen, in tegenstelling tot een meldingsverplichting, in het omgevingsplan geen binnenplanse ontheffingsmogelijkheden op te nemen. Dit valt op te maken uit artikel 4.4 waarin het omgevingsplan in het tweede lid niet wordt genoemd. Alle afwijkingen van het omgevingsplan zullen buitenplans plaatsvinden²⁷. In artikel 5.1, lid 1 onder b van het wetsvoorstel Omgevingswet is een nieuwe term geïntroduceerd: ‘de afwijkactiviteit’. Met de afwijkactiviteit wordt het planologische strijdige gebruik van gronden en bouwwerken als bedoeld in artikel 2.1, lid 1 onder c van Wabo bedoeld²⁸.

In artikel 5.19, lid 1 van de Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen regels op te nemen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan deze regels is voldaan²⁹. Door het opstellen van deze regels wordt een vergelijkbaar resultaat behaald als in de huidige situatie onder de Wro met een binnenplanse afwijking in het bestemmingsplan. Als aan de opgestelde regels op basis van artikel 5.19, lid 1 wordt voldaan, moet de omgevingsvergunning worden verleend. Artikel 5.19, lid 1 Omgevingswet luidt als volgt:

- Artikel 5.19 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)
1. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.

²³ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 135

²⁴ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 98

²⁵ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 153 en 154

²⁶ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 471

²⁷ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 159

²⁸ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 158

²⁹ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 159



Al enige tijd zijn de VNG en het Ministerie Infrastructuur en Milieu met elkaar overeengekomen de mogelijkheden in het omgevingsplan uit te breiden. In dit akkoord is afgesproken dat in het wetsvoorstel invoeringswet alsnog een grondslag zal worden opgenomen om de binnenplanse vergunning in het omgevingsplan te kunnen opnemen. De minister van IenM heeft dat bij brief van 19 mei 2016 nu ook naar de Tweede Kamer aangegeven³⁰. Binnenplanse afwijkactiviteiten kunnen dus ook in het omgevingsplan straks (weer) een plek krijgen.

Deze afwijkactiviteiten krijgen dan onder de omgevingswet een andere naam, namelijk *omgevingsplanactiviteit (OPA)*. De naam omgevingsactiviteit draagt beter uit dat de vergunningverlening niet zo zeer een (incidentele) afwijking hoeft te zijn van de algemene norm, maar ook gewoon een nadere toetsing voor activiteiten die in principe wel zijn toegestaan.

2.4.6 Meldingsregels en regels ten behoeve van maatwerkvoorschriften

In het eerste lid van artikel 4.4 Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen in het omgevingsplan de regel op te nemen dat niet met een activiteit mag worden gestart voordat het voornemen daartoe is gemeld bij het bevoegd gezag. Artikel 4.4, lid 1 Omgevingswet luidt als volgt:

Artikel 4.4 (specificeren inhoud)

1. Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten.

De initiatiefnemer mag pas met de activiteit starten als de melding is gedaan en de periode die tussen de melding en het starten van de activiteit moet worden aangehouden, is verstreken³¹. De aan te houden periode wordt opgenomen in het omgevingsplan. Op deze wijze wordt het bevoegd gezag in de gelegenheid gesteld een controle uit te oefenen voordat de activiteit van start gaat of om te beoordelen of het noodzakelijk is om maatwerkvoorschriften op te nemen. Ook kan de meldingsplicht worden gebruikt als registratiemiddel. Op grond van artikel 4.5 Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan namelijk onderwerpen worden aangewezen waarvoor maatwerkvoorschriften kunnen worden opgenomen. Artikel 4.5, lid 2 biedt de mogelijkheid van de algemene regels uit het omgevingsplan af te wijken door middel van maatwerkvoorschriften. Lid 1 en lid 2 van artikel 4.5 luiden als volgt:

Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Uit artikel 4.5 Omgevingswet blijkt duidelijk dat in het omgevingsplan moet worden opgenomen voor welke onderwerpen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. In het omgevingsplan zal moeten zijn bepaald dat er bij maatwerk kan worden afgeweken, als het gemeentebestuur die mogelijkheid wil openlaten. Dit betekent dus dat er bijvoorbeeld een hogere emissie-geluidnorm kan worden toegestaan.

In tegenstelling tot de vorengenoemde verplichting staat in de tweede zin van lid 2 niet de verplichting om de kaders waar maatwerkvoorschriften aan moeten voldoen (mate en/of tijdsduur) ook in het omgevingsplan op te nemen. Er staat immers dat dit kan. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat die

³⁰ Brief van de minister IenM aan de TK van 19 mei 2016, betreffende de Invoeringswet Omgevingswet, blz. 9 paragraaf 2.4

³¹ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 468



kaders ook met beleidsregels kunnen worden bepaald. Met andere woorden, ook later kan door het college van burgemeester en wethouders worden bepaald dat in het algemeen voor bijvoorbeeld 5 jaar mag worden afgeweken van een regel.

2.4.7 Delegatie

Uit artikel 2.4 van de Omgevingswet blijkt dat de bevoegdheid tot het opstellen van een omgevingsplan ligt bij de gemeenteraad. Daarnaast blijkt uit het voorgaande dat de mogelijkheid om wijzigings- en uitwerkingsplannen door het college van burgemeester en wethouders te laten opstellen niet meer is opgenomen in de Omgevingswet. In de Omgevingswet is hiervoor een andere vorm opgenomen. In artikel 2.8 Omgevingswet is voor de gemeenteraad de bevoegdheid opgenomen om het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Artikel 2.8 van de Omgevingswet luidt als volgt:

Artikel 2.8 (delegatie)

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.

Een dergelijk delegatiebesluit is een afzonderlijk besluit en maakt geen onderdeel uit van het omgevingsplan³². In dit delegatiebesluit wordt de reikwijdte van de bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders vastgelegd. Ook de grenzen en de voorwaarden waarbinnen burgemeester en wethouders deze bevoegdheid mogen uitoefenen, worden in het delegatiebesluit vastgelegd. Dit is een wezenlijk verschil met de huidige mogelijkheden uit artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening³³.

2.5 Huidige decentrale regelgeving

Uit paragraaf 2.4 blijkt dat heel veel regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving kan worden opgenomen in het omgevingsplan. Momenteel zijn alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgenomen in een groot aantal verschillende regelingen. In het navolgende zijn een aantal voorbeelden van deze regelingen opgenomen:

- welstandsnota's en beeldkwaliteitsplannen;
- beleidsregels, bijvoorbeeld met betrekking tot parkeernormen, reclame-uitingen of het kruimelgevallenbeleid;
- richtlijnen, bijvoorbeeld de VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering;
- meldingsregels met betrekking tot meldingen op basis van het Activiteitenbesluit;
- maatwerkvoorschriften op basis van het Activiteitenbesluit;
- bestemmingsplannen. Hierin zijn onder andere regels bij recht, afwijkingsregels, wijzigingsbevoegdheden, vergunningenstelsels en voorwaardelijke verplichtingen opgenomen;
- grondexploitatieplan;
- regels uit de Algemene Plaatselijke Verordeningen. In deze APV's worden nadere regels gesteld met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dit betreft algemene en specifieke verboden waarbij vaak aan het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester de

³² TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 403

³³ De VNG voert hierover nader overleg met het Ministerie van IenM. Mogelijk volgen hierop ook aanpassingen van de Omgevingswet.



bevoegdheid is gegeven nadere regels te stellen of specifieke aanwijzingen voor gebieden vast te stellen.

- andere verordeningen, zoals Geurverordeningen of Erfgoedverordeningen.

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De onderdelen uit de hiervoor genoemde regelingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving kunnen met de komst van de Omgevingswet worden geïntegreerd in het omgevingsplan. In de navolgende hoofdstukken van dit supplement wordt onderzocht op welke wijze delen van de APV kunnen worden geïntegreerd in het omgevingsplan.

De APV is gebaseerd op artikel 147 en artikel 149 van de Gemeentewet. Deze artikelen geven de gemeenteraad in beginsel de bevoegdheid om verordeningen op te stellen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Los daarvan ziet artikel 149a Gemeentewet specifiek op de handhaving van de openbare orde. Deze regels zijn over het algemeen opgenomen in de gemeentelijke APV. In de APV kunnen dus openbare orderegelingen zijn opgenomen, maar ook regels die betrekking hebben op het terrein van de fysieke leefomgeving.

In de APV's van gemeenten wordt veelvuldig gebruikgemaakt van delegatie aan het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Zoals hiervoor is aangegeven, betreft dit vaak aanwijzingsbesluiten voor gebieden (zoals hondenuitlaatterreinen) en wordt aan zowel het college van burgemeester en wethouders als aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven vergunningen af te geven of meldingen te toetsen.



3 Integratie in het omgevingsplan

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op wat in de Kamerstukken is aangegeven over integratie van regels in het omgevingsplan. Vervolgens worden de hoofdvragen die bij integratie van verordeningen aan de orde komen op een rij gezet. Deze vragen worden op een aantal belangrijke punten nader uitgewerkt. In hoofdstuk 4 worden de belangrijke punten vervolgens aan de hand van voorbeelden uit de Algemene Plaatselijke Verordening nader toegelicht.

3.2 Integratie volgens de Memorie van toelichting

In de Omgevingswet worden 26 wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving geïntegreerd. Het doel daarvan is dat de onderwerpen die in die wetten zijn geregeld beter op elkaar worden afgestemd. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid gebiedsgerichte instrumenten te maken waardoor gebieden integraal kunnen worden bestudeerd. Daardoor kan overlap en tegenstrijdigheid in regelingen worden tegengegaan en in de toekomst worden voorkomen.

Het doel van integratie geldt voor alle overheidslagen. Gemeenten kunnen met de komst van de Omgevingswet veel regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving integreren in het omgevingsplan. Een belangrijke vraag daarbij is wat moet worden geïntegreerd en waar liggen de grenzen voor integratie. Met name de integratie van regelingen op het snijvlak van fysieke leefomgeving en de openbare orde in een omgevingsplan vraagt nog studie³⁴. In de Memorie van toelichting op de Omgevingswet wordt namelijk aangegeven dat veel onderwerpen uit de APV naast openbare orde ook tot de fysieke leefomgeving kunnen worden gerekend³⁵. Op grond daarvan past integratie in het omgevingsplan.

Uit het voorgaande blijkt dat het omgevingsplan een ruime reikwijdte heeft. De definitie van het begrip ‘fysieke leefomgeving’; evenals de ruime mogelijkheden van het stellen van regels in het omgevingsplan zorgen ervoor dat een groot gedeelte van de gemeentelijke regelgeving in de toekomst kan worden opgenomen, maar op bepaalde onderdelen ook moet worden opgenomen in het omgevingsplan. De Memorie van toelichting erkent dat de integratie van deze regelgeving in één omgevingsplan een grote uitdaging is³⁶.

Om de gemeenten een handreiking aan te bieden in dit grote integratieproces, zal in het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet worden bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als onderdeel van één omgevingsplan. Dit betekent dat gemeenten bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan³⁷. Wij gaven al aan dat er op dit moment al goed naar integratie van regelingen kan worden toegewerkt, maar vanaf dit punt kunnen gemeenten de totale integratie van de regelgeving in het omgevingsplan oppakken. De gemeenten kunnen zelf kiezen op welke wijze ze de integratie willen bewerkstelligen. Ze kunnen ervoor kiezen steeds meer

³⁴ Artikel 2.7 Ow biedt de mogelijkheid om bij AMVB onderdelen uit te sluiten van integratie.

³⁵ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p 61, 87, 92

³⁶ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 92

³⁷ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 93. Dit geldt overigens niet als er nog zogenaamde *witte vlekken* in een gemeente zijn.



onderwerpen te gaan regelen in het omgevingsplan. De mogelijkheid om per gebied een omgevingsplan vast te stellen, was in het ontwerp van de wet opgenomen, maar is bij de vaststelling door de Tweede Kamer op 15 juni 2015 geschrapt. Dit betekent overigens niet dat een omgevingsplan niet gebiedsgewijs kan worden aangepast, maar de aanpassingen maken altijd deel uit van het grote geheel omgevingsplan.

Voorts ligt het in de bedoeling in het overgangsrecht, dat in de Invoeringswet zal worden opgenomen, te regelen dat gemeenten de tijd krijgen om werkelijk naar één integraal omgevingsplan toe te werken. Welk termijn daarbij zal gelden en of daarop ook een sanctie zal gelden, zoals we die kennen uit artikel 3.1, lid 4 Wro en het overgangsrecht uit de Invoeringswet Wro, is niet bekend.

Als tijdelijke maatregel, maar eventueel ook permanent, zal bij de AMvB's op grond van artikel 2.7 Omgevingswet voorts worden bepaald of bepaalde onderwerpen buiten het bereik van het omgevingsplan blijven. In de Memorie van toelichting wordt aangegeven dat dit bijvoorbeeld kan gelden voor leges en heffingsregelingen of onderwerpen die liggen op het grensvlak van de fysieke leefomgeving en openbare orde. Ook kan worden bepaald dat bepaalde onderwerpen niet hoeven te worden geïntegreerd³⁸. Hieruit blijkt dat de wetgever nog zoekende is ten aanzien van de verplichting om te integreren.

Vorenstaande maakt duidelijk dat de bestemmingsplannen de basis zullen vormen voor het gemeentelijk omgevingsplan. In samenspraak met de VNG wordt onderzocht wanneer het eindbeeld om per gemeente één gebiedsdekkend omgevingsplan te hebben, moet zijn bereikt³⁹.

3.3 Hoofdvragen ten aanzien van de integratie

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de vraag hoe ver integratie moet en kan gaan nog niet volledig is uitgekristalliseerd. In het supplement van 2015-2 over de reikwijdte van het bestemmingsplan en het omgevingsplan zijn de belangrijke vragen die moeten worden gesteld bij integratie van verordeningen en andere regelingen in of met het omgevingsplan al op een rij gezet. Dit betreft de volgende vragen:

1. Heeft de regeling (ook) betrekking op de fysieke leefomgeving?
2. Is het hoofdmotief van de regeling gericht op de fysieke leefomgeving of is sprake van een ander hoofdmotief (bijvoorbeeld openbare orde, arbeidsomstandigheden)?
3. Is sprake van plaats- en zaaksgebondenheid?

Het is de vraag of regels met een meer persoonsgebonden karakter – denk aan de toedeling van een marktplaats of horecaverunning – ook in het omgevingsplan een plek kunnen krijgen.

4. Wie is het bevoegd gezag?
In dit supplement betreft het met name de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders of alleen de burgemeester om nadere regels te geven of vergunning te verlenen.
5. Wat te doen met regels over financiële aspecten (bijvoorbeeld subsidie voor monumenten), procedures (bijvoorbeeld planschadeverordening)⁴⁰ en feitelijke handelingen (bijvoorbeeld rioleringsplan of handboek infrastructuur)?

Medebewind of Autonomie

In het kader van dit onderzoek zijn wij ook de vraag tegengekomen of een regeling een autonome regeling is of dat deze valt onder medebewind. Medebewindsregelingen zouden nader moeten worden bezien op de mogelijkheid om te kunnen worden opgenomen in een omgevingsverordening. In geval van medebewind kan het ervan afhangen of er

³⁸ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p 87

³⁹ TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 93

⁴⁰ Deze regelingen (zoals inspraak en financiële onderwerpen zoals WOZ, subsidie- en andere belastingregelingen) kunnen in beginsel een plek krijgen in het omgevingsplan. Exploitatieregels worden zelfs expliciet in de omgevingswet genoemd als onderwerp dat een plek hierin moet krijgen als de overheid niet voor de private weg kiest of dit buitenplanning te houden. Via artikel 2.7 kan bij AMvB verder worden geregeld wat niet wordt opgenomen in het Omgevingsplan.



voorgeschreven wordt in welke vorm of hoe een regeling moet worden opgenomen. Als daarin beperkingen zitten die niet in overeenstemming zijn met de opzet van het omgevingsplan of bevoegdheden dan wordt inpassing lastig. Een voorbeeld is dat in de nieuwe Huisvestingswet expliciet is aangegeven dat woonruimteverdeling in een Huisvestingsverordening dienen te worden geregeld. Het is dan niet mogelijk om die in een Omgevingsplan op te nemen, tenzij dit bij de Omgevingswet nog gaat veranderen. Met andere woorden medebewind is geen op zichzelf staande afweging bij integratie. Alleen als er uit de medebewindregelingen inhoudelijke of procedurele beperkingen blijken om te integreren dan kan dat leiden tot.

Op basis van bovengenoemde punten zou (gezien de huidige (2016) Omgevingswet) moeten kunnen worden bepaald welke regelingen in principe in aanmerking kunnen komen voor integratie in of met het omgevingsplan. De vraag of regelingen moeten worden opgenomen in het omgevingsplan moet daarbij ook worden gezien. Hierbij speelt met name het *toedelen van functies aan locaties* een belangrijke rol.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, zal er in de toekomstige AMvB's nader worden bepaald welke onderdelen niet kunnen worden geïntegreerd in een omgevingsplan. Uit de informatie van de VNG blijkt dat hier een driedeling zal worden gehanteerd ten aanzien van onderwerpen die niet mogen, kunnen of moeten worden geïntegreerd. Deze driedeling (*niet-kan-moet*) zal het integreringsproces in eerste instantie vergemakkelijken.

De belangrijkste vragen onder 1, 2 en 4, worden hieronder nader uitgediept.

3.4 Fysieke leefomgeving en functietoedeling

De vraag wat behoort tot de fysieke leefomgeving is ook in hoofdstuk 2 al grotendeels beantwoord. Daarbij is vooral gekeken naar de beschrijving in artikel 1.2 Omgevingswet. In artikel 2.1 lid 3 Omgevingswet is een uitgebreide opsomming van taken van de overheid opgenomen. Aan de hand hiervan zou kunnen worden bepaald wat tot het domein van de fysieke leefomgeving moet worden gerekend.

Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.
2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.
3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:
 - a. het waarborgen van de veiligheid,
 - b. het beschermen van de gezondheid,
 - c. het beschermen van het milieu,
 - d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,
 - e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
 - f. het behoud van cultureel erfgoed,
 - g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,
 - h. de natuurbescherming,
 - i. het tegengaan van klimaatverandering,
 - j. de kwaliteit van bouwwerken,
 - k. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
 - l. het behouden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
 - m. het beheer van infrastructuur,
 - n. het beheer van watersystemen,
 - o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
 - p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
 - q. het beheer van natuurgebieden,
 - r. het gebruik van bouwwerken,
 - s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.



Met name artikel 2.1 lid 3 Omgevingswet lijkt een aardig handvat te geven om te bezien of een onderwerp van regeling valt in het domein van de fysieke leefomgeving. Alle regelingen die in hoofdzaak betrekking hebben op deze onderwerpen, zouden in principe een plek kunnen krijgen in een omgevingsplan, tenzij de hogere overheid hier expliciet een begrenzing heeft aangebracht. Op basis van lid 3 onder d kunnen bijvoorbeeld regels met betrekking tot de bescherming van grondwaterwingebieden in het omgevingsplan worden opgenomen.

In lid 2 wordt de samenhang tussen de verschillende onderwerpen benadrukt. Samenhang is wat anders dan alleen bij elkaar zetten van regels. Samenhang geeft aan dat regeling op elkaar zijn en blijven afgestemd en liefst ook zijn opgesteld met een zelfde systematiek. Dat is veel meer dan het zo veel mogelijk bij elkaar te zetten. Ook de werkwijze van de overheid bij vergunningverlening en handhaving van regelgeving vragen hierbij aandacht. Samenhang kan alleen worden verkregen als regelingen toegankelijk en makkelijk te vinden zijn. Het bij elkaar brengen in één omgevingsplan is een eerste stap. Het vervolgens afstemmen op elkaar een tweede. Het toegankelijk maken in de vorm van een digitaal makkelijk vindbaar en leesbaar plan is de derde.

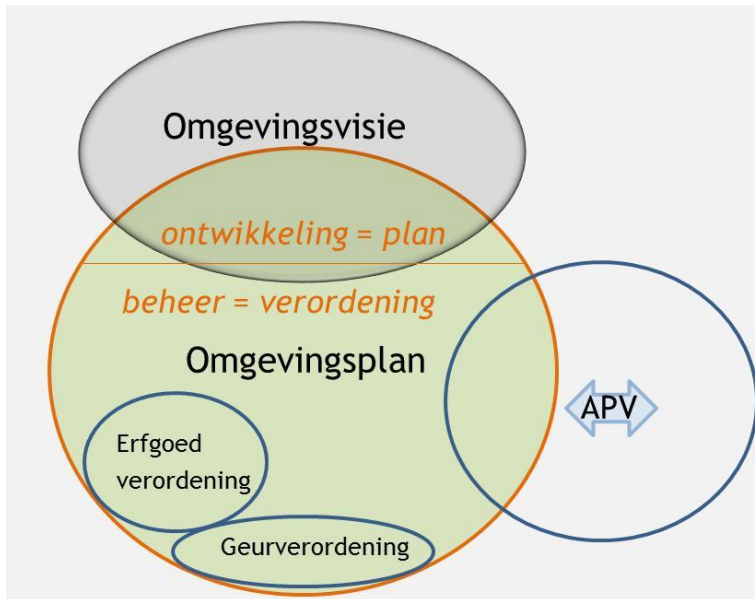
Functietoedeling

Functietoedeling aan locaties lijkt op het bestemmen in een bestemmingsplan. Functies toedelen aan locaties onder de Omgevingswet is echter meer dan het planologisch bestemmen. Met functietoedeling aan locaties (in plaats van bestemmen) wordt mede tot uitdrukking gebracht om alle specificaties van gebruik van (onder)grond, water, lucht en bebouwing per gebied te beschouwen, of dit nu wel of niet als ruimtelijk relevant voor mensen kan worden aangemerkt. Het toedelen van ondergrondse gebieden voor bodemenergie (Warmte Koude Opslag of aardwarmte) is hiermee bijvoorbeeld voor zover dat door sommigen nog werd betwijfeld ook volledig gelegitimeerd⁴¹.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat, naast de verruiming om allerlei regels te integreren in het omgevingsplan, daaraan ook direct de beperking is gekoppeld om functietoekenning aan locaties nog in andere verordeningen op te nemen. Functietoekenning aan gebieden is dus uitsluitend het domein van het omgevingsplan, mits er sprake is van in hoofdzaak fysieke leefomgeving. Het aanwijzen van ligplaatsen van woonboten mag na de inwerkingtreding van de Omgevingswet bijvoorbeeld niet meer worden opgenomen in de ligplaatsenverordening, maar moet worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit is immers het toewijzen van een functie aan een locatie.

Functietoedeling heeft alleen nut als daar vervolgens ook juridische consequenties in de vorm van gebruiksregels aan worden verbonden. Met andere woorden, als er regelingen in andere verordeningen zijn opgenomen die locatiegebonden zijn dan horen die regelingen samen met de bijbehorende gebruiksregels thuis in het omgevingsplan. Om bij het voorgaande voorbeeld te blijven, vervolgens kan aan de ligplaats regels worden gekoppeld over de omvang van de woonboot.

⁴¹ Zie Supplement 2012-1 Ondergrond en het bestemmingsplan; op welke wijze vergunningen en meldingen van resp. open en kleine gesloten worden geregistreerd en ook in het omgevingsplan een plek zullen (moeten) krijgen, zal nader moeten worden bezien.



Bovenstaande afbeelding geeft in grove lijnen de overlap tussen verschillende instrumenten weer. De grootte van de overlap is willekeurig. Zo kan een omgevingsvisie uiteraard ook veel over het beheer van de fysieke leefomgeving zeggen, is de APV mogelijk veel beter of verdergaand te integreren, en zullen bepaalde subsidieonderdelen uit erfgoedregelingen misschien niet worden opgenomen in een omgevingsplan.

De verplichting om functietoedeling aan locaties in het omgevingsplan op te nemen vraagt om nadere concretisering. Naast de vaak genoemde, nu nog (meestal) buiten het bestemmingsplan geregelde functietoedeling in de vorm van gemeentelijke monumenten (erfgoedverordening) en omgevingswaarden (geurverordening) willen wij ons vooral richten op de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's). Ook daarin of op basis daarvan worden veel functies toebedeeld aan gebieden. Concreet gebeurt dat in het volgende hoofdstuk.

3.5 Hoofdmotief is fysieke leefomgeving

Ook de motief-vraag wordt centraal gesteld bij het bepalen of iets in een omgevingsplan thuis hoort of niet. Daarbij wordt dan met name voorgelegd of het motief (lees doelstelling) van de regeling betrekking heeft op openbare veiligheid/openbare orde of verkeersveiligheid dan wel de fysieke leefomgeving. En als het beide is, welke heeft dan de overhand? Als het motief van de regeling betrekking heeft op de fysieke leefomgeving kan deze regeling worden opgenomen in het omgevingsplan.

In het verleden is zeer lang gediscussieerd over wat goede ruimtelijke ordening en ruimtelijk relevant is en wat bijvoorbeeld onder welstand moet worden begrepen. Ook hier had het motief een doorslaggevende rol. Uiteindelijk is men het er tegenwoordig over eens dat het onderscheid wel wat ver gezocht is en het niet helpt om de fysieke leefomgeving beter te reguleren. Deze vraagstelling kan bovendien al snel verzanden in een theoretisch juridische of taalkundige discussie. Deze discussie leidt over het algemeen niet tot een meerwaarde in het reguleringsproces. Omdat echter ook de eerder genoemde vraag ten aanzien van toedeling van functies aan locaties actueel is, en daarvoor als hoofdregel geldt dat dan het omgevingsplan de plek moet zijn van de regeling, is het uit de weg gaan van deze vraag door puur pragmatisch te kiezen niet mogelijk.



3.5.1 Verkeersmaatregelen

De wetgever heeft voor wat betreft de verkeersregulering en verkeersveiligheid een duidelijke grens getrokken. Verkeersmaatregelen blijven ook na invoering van de Omgevingswet het domein van de Wegenverkeerswet. Dat betekent dat verkeersfuncties in de Omgevingswet een plek krijgen, maar de maatregelen zelf niet.

Onder verkeersfuncties verstaan wij de aanwijzing van wegen/plein/parkeerplaatsen e.d. en bijvoorbeeld ook waar de weg alleen voor langzaam verkeer toegankelijk mag zijn, dit eventueel met een wegprofiel vast gelegd. Het laatste is bijna een verkeersmaatregel maar kan in een bestemmingsplan en omgevingsplan worden geregeld. De maatregel, het besluit om een verbodsbord ter plaatse neer te zetten (verboden voor gemotoriseerd verkeer) blijft onder de Wvw.

Hoewel een verkeers- of wegfunctie (of bestemming) dus in het bestemmingsplan en straks in het omgevingsplan als functie behoren te worden toegedeeld aan wegen en pleinen zijn de verkeersmaatregelen geen onderdeel daarvan ook al hebben de aanwijzing van de maatregelen direct gevolgen voor het gebruik en de inrichting van die gebieden. De borging van bijvoorbeeld een 30 km-maatregel is dus niet via het omgevingsplan mogelijk. Hierbij blijft het dus van belang om ook bij aanpassing van een verkeersmaatregel (bijvoorbeeld opheffing van een 30 km-zone na verloop van jaren) de consequenties voor de goede fysieke leefomgeving te betrekken. Dat kan door bijvoorbeeld op zo'n moment extra geluidmaatregelen te treffen.

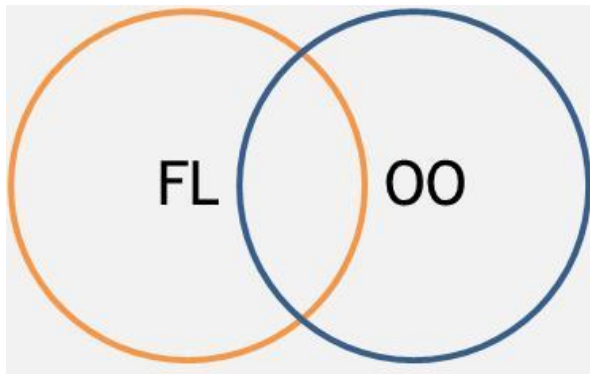
Omdat pas bij de Invoeringswet volledig duidelijkheid zal worden gegeven welke regelingen uitgesloten worden van regeling in het omgevingsplan, kan nu nog geen volledig beeld worden gegeven welke uitsluitingen er nog kunnen volgen. Vooralsnog gaan wij er van uit dat er alleen belemmeringen zijn als de wetgever dat nu ook al expliciet heeft aangegeven.

Naast het onderwerp verkeersgedrag vallen ook voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, en woonruimteverdeling in beginsel niet onder de reikwijdte van de wet omdat hiervoor aparte wetgeving bestaat die (nog) niet wordt geïntegreerd in de omgevingswet. Ten aanzien van openbare orde is de wetgever minder duidelijk omdat in de Memorie van Toelichting nu is opgenomen dat dit onderwerp ook buiten de reikwijdte van het omgevingsplan zou vallen⁴².

3.5.2 Openbare orde

De Gemeentewet en andere ons bekende wetgeving geven geen definitie van openbare orde. Van Dale geeft korte een definitie, namelijk *de maatschappelijke rust en orde*. Op internet zijn vele definities van het begrip openbare orde te vinden. Het cultureel woordenboek omschrijft het als volgt: *Openbare orde wil zeggen dat er maatschappelijke rust en veiligheid heerst, zodat burgers vreedzaam kunnen leven. Deze orde wordt gehandhaafd door de burgemeester. Hij of zij kan hiervoor bepaalde dingen in de gemeente verbieden en de politie opdracht geven deze verboden af te dwingen*. Vaak wordt in definities nog specifiek toegevoegd dat het *om rust op straat en in openbare gelegenheden* gaat.

⁴² TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, p 61: 'Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van het wetsvoorstel.'



De scheiding tussen openbare orde en fysieke leefomgeving is niet gemaakt door het rijk maar kunnen gemeenten vooralsnog zelf bepalen. In de Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV's) van gemeente is die scheiding vaak niet expliciet aangebracht⁴³.

Dat onderscheid is ook zeer lastig te maken. Neem bijvoorbeeld de regeling over plakken en kladden (artikel 2.42) in de model-APV. Hierin wordt zowel het aspect het uiterlijk aanzien van de leefomgeving als het voorkomen van vernieling (openbare orde) gereguleerd.

Om het afwegingskader bij vergunningen of ontheffingen op grond van de (Model-)APV ook breed gehouden heeft de gemeente in de Algemene bepalingen van de APV het volgende opgenomen:

Artikel 1:8 Weigeringsgronden

De vergunning of ontheffing kan door het bevoegd gezag of het bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu.

Aan de hand van de hierna te noemen voorbeelden uit de APV's van gemeenten zal nog verder blijken dat de motiefvraag in de APV's niet altijd zo makkelijk te beantwoorden is. Vaak spelen meerdere van bovenstaande motieven een rol om een verbod of gebruiksregel in te stellen.

3.6 Bevoegdheid burgemeester

In supplement 2015-2 is aangegeven dat de burgemeester niet als bevoegd gezag onder de Omgevingswet is aangewezen. De bevoegdheid tot het opstellen van een omgevingsplan ligt namelijk bij de gemeenteraad op grond van artikel 2.4 Omgevingswet. De Omgevingswet biedt daarnaast alleen de mogelijkheid van delegatie om een omgevingsplan vast te stellen aan het college van burgemeester en wethouders, maar niet aan de burgemeester alleen. Het nader vaststellen van regels door de burgemeester behoort dus niet tot de mogelijkheden. Mocht de burgemeester op grond van een huidige regeling die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving dus nadere regels kunnen stellen of aanwijzingen kunnen geven dan kan de bevoegdheid om die regels in het omgevingsplan op te

⁴³ De ABRvS heeft de beperkte uitleg van het begrip openbare orde ook verder geduid. Bijvoorbeeld in de 'zwartepietenuitspraak' van 12 november 2014, 201406757/1/A3.



nemen alleen worden gegeven aan het college. NB: voor zover bekend worden er in de huidige modelverordeningen alleen bevoegdheden gegeven tot het stellen van nadere regels aan het college.

Deze bevoegdheidsvraag speelt ook in geval van regelingen over meldingsplichten of (in geval de Omgevingswet wordt aangepast naar aanleiding van de afspraken met de VNG⁴⁴) vergunningplichten die worden opgenomen in het omgevingsplan. Met name in de APV's van gemeenten wordt een scheiding gemaakt tussen bevoegdheden om vergunning te verlenen of meldingen te toetsen door de burgemeester of door het college. Deze scheiding is gebaseerd op de artikelen 160 lid 1sub b, 174 lid 3 en 172 Gemeentewet. Los van de vraag wat precies onder openbare orde wordt begrepen heeft de gemeenteraad daarom in beginsel geen keuzemogelijkheid om te bepalen of de burgemeester dan wel het college bevoegd is⁴⁵.

Op grond van bovenstaande zou kunnen worden geconcludeerd dat de regels uit de APV's waarbij een bevoegdheid aan uitsluitend de burgemeester is toebedeeld niet kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan. Dat kan alleen wel als die regeling (in hoofdzaak) betrekking heeft op de fysieke leefomgeving en het college de bevoegdheid krijgt voor de omgevingsvergunningverlening.

Voorbeeld

Op grond van de model-APV (artikel 5:23) is de burgemeester bevoegd om met vergunning een snuffelmarkt toe te staan. Openbare orde en fysieke leefomgeving zijn beide motief. Overwogen zou kunnen worden snuffelmarkten deels bij recht al toe te staan. Daarnaast zou kunnen worden overwogen daar waar vergunningverlening dan nog nodig wordt geacht het college bevoegd te maken.

Overigens lijkt het erop dat in de APV's de scheiding tussen bevoegdheid van het college van B&W of de burgemeester vaak ook de scheidslijn geeft tussen wat op openbare orde in enge zin betrekking heeft of wat veelal ook de fysieke leefomgeving betreft. Om hier meer zicht op te krijgen is het van belang de inhoud van de APV's nader te beschouwen in het volgende hoofdstuk.

3.7 Normadressant in bestemmingsplan en APV (bij kortdurend gebruik)

Een belangrijk onderscheid tussen regelingen in bestemmingsplannen en de APV is dat in de meeste huidige bestemmingsplannen de eigenaren en langdurige gebruikers (personen met zakelijke of persoonlijke rechten, zoals huurrechten) centraal staan en niet personen die als weggebruiker of personen die kortdurend gebruik maken van gronden of opstallen. In de APV wordt ook het kortdurend gebruik door iedereen, zoals de weggebruiker, gereguleerd. Onderstaande uitspraak maakt dit onderscheid duidelijker:

ABRvS 16 april 2014, 201302379/1/R4

23.3. De Afdeling overweegt dat op een omvangrijk deel van het terrein de aanduiding "specifieke vorm van natuur uitgesloten - mountainbikeparcours" rust, zodat een mountainbikeparcours aldaar niet mogelijk wordt gemaakt. De raad heeft er in redelijkheid voor kunnen kiezen op de rest van het terrein, waar zich de hoogste heuvels bevinden, een mountainbikeparcours wel mogelijk te maken.

Voor zover de Stichting Kwaliteitsteam en de Vogelwerkgroep bevreemd zijn dat mountainbikers zich op plaatsen begeven waar dit verboden is, betreft dit een aangelegenheid die wordt bestreken door de APV Zoetermeer. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen de Stichting Kwaliteitsteam en de Vogelwerkgroep hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in het plan een nadere regeling ten aanzien van het bestaande parcours en de

⁴⁴ <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/het-omgevingsplan>

⁴⁵ Het is de vraag of iedere regeling in sommige APV's overeenkomstig deze bevoegdheidsverdeling is opgesteld.



situering van paden had behoren op te nemen en niet in redelijkheid voor de opgenomen planregeling heeft kunnen kiezen. Het betoog faalt.

Dit onderscheid zal in het omgevingsplan, zoals het er op dit moment naar uit ziet, niet meer worden gemaakt. Dit betekent dat ook de in bovengenoemde uitspraak genoemde mountainbiker die op verboden wandelpaden fietst zal moeten (of kunnen) worden aangesproken op zo'n verbod uit het omgevingsplan.

Bovengenoemde uitspraak geeft overigens niet expliciet aan dat dergelijke verboden nu niet in het bestemmingsplan geregeld kunnen worden. De Afdeling geeft immers aan dat de planwetgever hier een keuze heeft gemaakt. Ook nu kan dus in een bestemmingsplan al wel een dergelijk verbod worden opgenomen.

3.8 Nadere overwegingen bij integratie

In bovenstaande zijn de belangrijkste vragen over integratie van regelingen in een omgevingsplan op een rij gezet. Er spelen echter meer afwegingen een rol bij integratie in het omgevingsplan. Het idee dat vaak gehoord wordt over de opzet van een omgevingsplan is dat deze wat algemener zou moeten blijven dan sommige bestemmingsplannen en niet meer moet regelen dan strikt noodzakelijk is. Daarbij werd regelmatig ook aangegeven dat er meer gebruik van doelvoorschriften zou moeten worden gemaakt, in plaats van middelvoorschriften die meestal beperkender zijn dan nodig.

Met doelvoorschriften wordt bedoeld dat het doel van de regeling liefst zo direct mogelijk in de regels wordt opgenomen. Het gevaar bestaat dan echter dat toetsing aan de regel niet goed meer mogelijk is. Zo is een depositieregeling (geen verhoging van stikstof op een natuurgebied) een doelvoorschrift maar dit is bij uitbreiding van een bedrijf moeilijk te meten. Het middelvoorschrift niet meer uitstoten bij het bedrijf dient hetzelfde doel maar is in sommige gevallen veel te streng om meer emissie niet zal leiden tot meer depositie op het natuurgebied.

Middelvoorschriften maken het degene die met de regeling moet werken dus vaak wat makkelijker omdat precies wordt aangegeven op welke manier het doel bereikt kan worden. Omdat het middelvoorschrift vaak niet de enige oplossing is, is nu in de Omgevingswet in artikel 4.7 het gelijkwaardigheidsbeginsel opgenomen.

De integratiegedachte en het samenvoegen van regelingen in één omgevingsplan leidt hoe dan ook tot meer regels in het omgevingsplan dan we in bestemmingsplannen gewend zijn. Hierbij moet echter bedacht worden dat deze regels elders verdwijnen en dat de som van het geheel leidt tot minder regels die bovendien beter op elkaar zijn afgestemd.

3.8.1 Vergunning wordt (is) omgevingsvergunning

Allereerst moeten we constateren dat het afhankelijk is van de Invoeringswet of het mogelijk wordt dat binnenplanse vergunningenstelsels kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan. Als dat gebeurt dan wordt de integratie van regelingen uit de APV naar het omgevingsplan (in ieder geval tekstueel) eenvoudiger. De APV kent namelijk zeer veel verbodsbepalingen met vergunningsplichten. Dit geldt in de eerste plaats voor de vergunningsplichten van B&W. De verplichting om een vergunning aan te vragen wordt bij overheveling naar het omgevingsplan een omgevingsvergunningsplicht.

3.8.2 Delegatie



In het vorige hoofdstuk hebben wij al geconstateerd dat delegatieregels niet kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan zelf. Hierna zal blijken dat de APV's van gemeenten zeer veel delegatiebevoegdheden kent aan B&W (en burgemeester). Die regels zijn direct opgenomen bij de betreffende verbodsregels. Voorbeelden zijn:

- Het college kan plaatsen aanwijzen waar het verbod genoemd in het eerste lid, onder a, niet geldt of
- Het college kan bij de aanwijzing nadere regels stellen.

Dergelijke bij een verbodsregel opgenomen bevoegdheidstoedelingen aan B&W maken snel inzichtelijk op welke wijze een regeling nader vorm wordt gegeven. De vindbaarheid van de nadere regels maakt het lezen van de totale regeling echter niet makkelijker.

Er zitten dus voor- en nadelen aan de mogelijkheid van het opnemen van dergelijke bevoegdheidsregels in het omgevingsplan bij de betreffende gebruiks- of verbodsregels. Hiervoor is echter in de Omgevingswet niet gekozen.

Dit betekent dat bij de vaststelling van een omgevingsplan de bevoegdheidstoedeling door de gemeenteraad aan B&W om nadere regels te stellen of aanwijzingen te doen bij vaststelling van het omgevingsplan in een los besluit (desnoods het vaststellingsbesluit) moet worden opgenomen. De gedane aanwijzingen worden daarna door B&W met een soort partieel herzieningsbesluit gedaan. Aanwijzingen van gebieden of nadere regels worden zo veel mogelijk geïntegreerd in het omgevingsplan.

Oefening met deze concrete regelgeving is nog niet gebeurd bij de ons bekende bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte.

3.8.3 Procedure en appellabiliteit

Omdat er verschillende mogelijkheden zijn om regels op te nemen in of bij een omgevingsplan, zoals directe regels of via beleidsregels, is het van belang om te bezien op welke wijze de vaststellingsprocedure en beroepsmogelijkheden tegen een omgevingsplan of andere regels wordt geregeld.

Voor beleidsregels verandert er niets ten opzichte van de huidige regeling uit de Algemene wet bestuursrecht. Beleidsregels zijn niet direct de burgers bindend en altijd gekoppeld aan een bevoegdheidsuitoefening. Beleidsregels kunnen in principe door het betreffende bestuursorgaan zonder procedure worden vastgesteld. Wel is volgens sommige inspraakverordeningen inspraak vereist. In het kader van de bevoegdheidsuitoefening worden deze regels wel getoetst door een rechter op algemeen beginselen van behoorlijk bestuur. Op zichzelf is dit een makkelijke en snelle manier van regelgeving. Het lijkt erop dat de Omgevingswet de beleidsregels als instrument omarmt om de processen te versnellen. Gelijktijdig wordt daarbij wel aangegeven dat het van belang is niet meer (beleids)regels te stellen dan nodig is.

Net als het bestemmingsplan kent het omgevingsplan straks de mogelijkheid om bij de Raad van State beroep aan te tekenen. Dit beroepsrecht wordt enerzijds ingeperkt en anderzijds uitgebreid. De 10-jaarlijkse herziening van het plan keert niet terug voor het omgevingsplan. In deze zin kan gesproken worden van inperking. Dit betekent dat bestaande regelingen (die niet gewijzigd worden) niet iedere 10 jaar weer moeten worden heroverwogen. Tegen iedere een wijziging van de inhoud van het omgevingsplan is echter wel beroep mogelijk. Omdat de inhoud van het omgevingsplan uitgebreid wordt, betekent dit dat ook beroep tegen wijziging van onderwerpen die voorheen in verordeningen waren geregeld mogelijk wordt. Daarentegen kan tegen eenmaal met omgevingsvergunning of



projectbesluit verkregen rechten die worden vastgelegd in het omgevingsplan geen beroep worden aangetekend⁴⁶.

Het nieuwe omgevingsplan zal in het kader van het overgangsrecht overigens niet appellabel zijn want er verandert op dat moment niets ten aanzien van de regelingen⁴⁷.

3.8.4 Vereenvoudiging door meer onder recht of melding te brengen.

Met name de keuze voor duidelijke, liefst directe toetsingscriteria (rechtensregels) in een omgevingsplan past in de doelstelling van de Omgevingswet om sneller en eenvoudiger te werken. Als toch nog een toetsing van de overheid noodzakelijk wordt geacht is daarna het meldingsplichtig maken van activiteiten een interessant instrument om snel tot uitvoering te kunnen komen.

Dit laatste vraagt wel om goede gestroomlijnde toetsingsorganisaties en heldere toetsingskaders.

De mogelijkheden om regelgeving onder een meldingsplicht te brengen zou onder de huidige Wabo nog worden begrensd voor wat betreft bouw- en milieuactiviteiten vanwege artikel 2 t/m 4 van bijlage II van het Bor. Daarin wordt immers bepaald welke activiteiten vergunningplichtig zijn en welke niet. Voor het bouwen zou dit betekenen dat meldingsplichten kunnen worden opgenomen binnen het beleid van artikel 3 Bor bijlage II. Artikel 3 zal echter in de AMvB's (Besluit kwaliteit leefomgeving) niet als zodanig terug keren.

3.8.5 Toetsingskaders onderbrengen in beleidsregels

Voor regels die gebonden zijn aan een bevoegdheid kunnen in plaats van directe toetsingskaders in het omgevingsplan (of nu al het bestemmingsplan) beleidsregels worden opgenomen. Van belang voor het omgevingsplan (en nu al voor bestemmingsplannen) is in hoeverre toetsingskaders en begrenzing van de bevoegdheden in het omgevingsplan zelf moeten worden opgenomen. Vooral nog lijkt het er op dat de wetgever hier geen expliciete begrenzing in heeft willen stellen. Wij hebben hier in paragraaf 2.4 al op gewezen voor wat betreft de meldingsplicht (kan-bepaling van artikel 4.5 lid 2). Bij meldingsplichten lijkt het gezien de snelheid van toetsing (meestal 4 weken) in ieder geval wel van groot belang dat het toetsingskader helder is en dat begrenzingen daarbinnen duidelijk zijn aangegeven. Of in het omgevingsplan voor wat betreft meldingen (en vergunningplichten) objectieve begrenzingen moeten worden opgenomen is op dit moment nog onduidelijk. .

De expliciete regeling voor het opstellen van beleidsregels ten aanzien van bevoegdheden is nu nog opgenomen in artikel 3.1.2 lid Bro. In de AMvB's zal geen artikel gelijkend op artikel 3.1.2 lid 2 Bro worden opgenomen omdat een ieder inmiddels duidelijk is dat de Awb de bevoegdheid van koppeling van beleid aan bevoegdheden van de overheden ook al mogelijk maakt.

Op grond van de huidige jurisprudentie⁴⁸ lijkt het er op dat op één of andere wijze in de planregels expliciet moet worden verwezen naar het betreffende beleidsstuk om gebruik te kunnen maken van beleid. In bijvoorbeeld het milieurecht worden veel besluiten uitsluitend gegrondvest op beleid zonder dat daarvoor expliciet in verordeningen of rijksregels wordt verwezen naar dat beleid. Of bovengenoemde jurisprudentie daarom ook werkelijk zo hard is als het lijkt, zal moeten blijken als

⁴⁶ TK 2013-2014, 33962, nr 3 , p 140, 164, 299

⁴⁷ TK 2013-2014, 33 962, nr 3 p 299 en TK 2014-2015, nr. 12, p 162

⁴⁸ ABRvS 17-06-2015, 201410618/1/R6 (Utrecht), 9 september 2015, 201410585/1/R6 (Utrecht) en 9 september 2015, 201501879/1/R6 (Nuenen, Gerwen, Nederwetten), 16 december 2015, 201410618/2/R6 (Utrecht) ro 7.2.



een gemeente wel gebruik maakt van beleid bij een vergunning om af te wijken maar niet expliciet naar beleid het beleid heeft verwezen.

Of bovenstaande ‘verplichting’ in het omgevingsplan ook noodzakelijk zal zijn is afhankelijk van de nadere regels die zullen worden gesteld op basis van de afspraken met de VNG. Gezien de soepele opstelling ten aanzien van milieuregels en daaronder liggend beleid (waar geen verwijzingen noodzakelijk zijn) en de constatering dat artikel 2.1.3 lid 2 Bro niet terug zal keren in de AMvB’s, is het aannemelijk dat dit niet zal worden geëist.

Het voordeel van het onderbrengen van het toetsingskader in beleidsregels zit met name in de eenvoudiger mogelijkheid van het aanpassen van beleidsregels. Daarnaast kan als voordeel voor de versnelling van het proces van totstandkoming van de regels worden gezien dat tegen beleidsregels niet rechtstreeks in beroep kan worden gegaan. Nadeel is dat beleidsregels minder rechtszekerheid lijken te bieden.

Voorbeeld regeling welstandsnormen in/bij het omgevingsplan

De regeling ten aanzien van welstand uit artikel 4.19 Omgevingswet zou als voorbeeld kunnen worden gezien van een wettelijke integratie en koppeling van beleid aan het omgevingsplan. De huidige welstandsnota zal namelijk als een soort beleidsnota terugkeren voor de toetsing van omgevingsvergunningen voor het bouwen. Wat dat betreft is de Omgevingswet niet zo vernieuwend, echter het staat de gemeente straks wel vrij om ook buiten bijzondere gebieden welstandsnormen (kleurstelling, gevelindeling) in directe regels op te nemen. Dat is nu nog niet mogelijk in bestemmingsplannen.

Als nadeel van directe opname in het Omgevingsplan kan worden gezien dat deze regels direct voor beroep vatbaar worden bij aanpassing daarvan. Dit kan extra procedurekosten meebrengen.

Uit de artikelsgewijze toelichting⁴⁹ op artikel 4.19 Omgevingswet blijkt overigens dat de wetgever niet heeft beoogd om welstandscriteria als directe norm in het omgevingsplan op te nemen. Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever de regeling uit de Woningwet bijna letterlijk heeft willen overnemen. In tegenstelling tot andere beleidsregels, die ook door B&W kunnen worden vastgesteld, bepaalt de wet hier expliciet (net als de huidige Woningwet) dat de gemeenteraad het bevoegd orgaan is om die beleidsregels vast te stellen.

Indien de gemeente ervoor kiest om de welstandsregels niet direct op te nemen, maar zoals nu gebruikelijk is via een bevoegdheid (i.c. de omgevingsvergunning bouw) te laten plaatsvinden is het dus mogelijk om in het omgevingsplan een simpele regel op te nemen die als volgt zou kunnen luiden:

Het uiterlijk van bouwwerken dient, met uitzondering van de als ‘welstandsvrij’ aangewezen gebieden, aan redelijke eisen van welstand te voldoen.

⁴⁹ ABRvS 17-06-2015, 201410618/1/R6 (Utrecht), 9 september 2015, 201410585/1/R6 (Utrecht) en 9 september 2015, 201501879/1/R6 (Nuenen, Gerwen, Nederwetten), 16 december 2015, 201410618/2/R6 (Utrecht) ro 7.2

Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)

In dit artikel is bepaald dat door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld wanneer regels in het omgevingsplan betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en bij de toepassing uitleg behoeven. In die beleidsregels worden de criteria opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling van het uiterlijk van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit betrekking heeft. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling over het uitoefenen van welstandstoezicht zoals die in de Woningwet is opgenomen, waarbij de welstandscriteria in beleidsregels moeten zijn opgenomen (gemeentelijke welstandsnota).



In een (beleids)welstandsnota staan dan de afwegingscriteria net als nu het geval is. In het omgevingsplan moeten dan nog wel de betreffende gebieden (welstandsniveaus e.d.) worden aangewezen.

Overigens kan geconstateerd worden dat bovengenoemde opname van welstandsbeleid in het omgevingsplan wel dezelfde rechtsbescherming meebrengt als de huidige rechtsbescherming maar een beperkt voordeel oplevert ten aanzien van de verbetering van de inzichtelijkheid. Een digitale koppeling van de welstandskaat en de beleidsregels aan het omgevingsplan kan voor meer en toegankelijker inzicht zorgen.

Conclusie beleidsregels

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het omgevingsplan beperkt kan blijven tot een regeling waarin algemene en gebiedsgerichte regels worden opgenomen die, indien nog nadere toestemmingen nodig zijn van een bevoegd gezag nog relatief globaal van aard kunnen zijn. Voor directe regels blijft echter objectieve normstelling in de zin van concrete voorwaarden een vereiste.

Voorbeeld:

De regel in een Omgevingsplan dat toegestane functies uitsluitend zijn toegestaan als de naastgelegen percelen niet onevenredig worden gehinderd, heeft geen meerwaarde ten opzichte van algemeen geldende normen waarden (zoals geformuleerd en de in het Burgerlijk Wetboek opgenomen onrechtmatige daad en het algemeen zorgplichtbeginsel dat in artikel 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet is opgenomen). Als een gemeente al regels ter bescherming van de omgeving wenst op te nemen bij functietoedeling dan vraagt dat dus om concrete begrenzing van de zorgplicht wordt opgenomen. Artikel 1.8 Omgevingswet geeft dat eigenlijk ook al aan.

3.8.6 Juridische regeling of ook puur informatieve opname in het omgevingsplan

Hierboven is tot nu toe alleen nog gesproken over het opnemen van regelingen in of aan het omgevingsplan. Voor het bestemmingsplan geldt als uitgangspunt dat informatie zonder zelfstandige juridische betekenis in principe niet daarin thuis hoort. Zo worden rijksmonumenten niet op de verbeelding van een omgevingsplan weergegeven, tenzij er in het bestemmingsplan aanvullende regelingen hiervoor worden opgenomen. Zo kan het zijn dat er regelingen in bestemmingsplannen zijn opgenomen voor om het rijksmonument gelegen percelen om bijvoorbeeld het zicht hierop te behouden. Vooralsnog gaan wij er vanuit dat een omgevingsplan, gezien het juridisch bindende karakter op een zelfde manier vorm wordt gegeven.

Wij benoemen dit punt omdat dit interessant kan zijn voor de vraag of regelingen uit andere verordeningen, zoals de APV, volledig moeten worden overgenomen in een omgevingsplan of dat eventueel ook zou kunnen worden volstaan met aanwijzing van locaties en de juridische regeling zelf daar te laten waar die is.

Hierbij denken wij niet zo zeer aan de aanwijzing van rijksmonumenten (die door het rijk zijn aangewezen in het kader van de Monumentenwet) in een omgevingsplan (bijvoorbeeld met een projectbesluit) maar meer aan bijvoorbeeld de aanwijzing van gebieden als 30 km-zone. Ook de aanwijzing als vaste marktplaatsen van de gemeente zou op de verbeelding van een omgevingsverordening kunnen worden opgenomen terwijl de verordenende regeling geheel of gedeeltelijk blijft staan in de APV (of marktverordening). In de APV kan dan verwezen worden naar de verbeelding van het Omgevingsplan ('zoals opgenomen in het Omgevingsplan'). Op landelijk niveau wordt er nagedacht over het toekomstig digitale stelsel. Bij goede ontsluiting van andere informatie (het liefst zo dicht mogelijk bij het omgevingsplan) is opname in het omgevingsplan van niet direct aan de regels gebonden informatie niet noodzakelijk.



3.8.7 Centrale digitale informatiebron voor gebiedsaanwijzingen uit andere verordeningen

In dit verband wijzen wij er ook nog op dat het omgevingsplan als centrale digitale vindplaats van gebiedsaanwijzingen een zeer belangrijke rol zal gaan vervullen. Omdat de aanwijzing van functies aan gebieden in het kader van het bestemmingsplan al op een geordende digitale manier gebeurt, is het niet meer dan logisch om daarop eigenlijk nu al aan te haken. Dat zou ook nu al kunnen door bijvoorbeeld gebiedsaanwijzingen uit de APV, zoals hondenlosloopterreinen of circusterreinen, op te nemen in de bestemmingsplannen en daar in de APV naar te verwijzen, ware het niet dat het bestemmingsplan hiervoor officieel nog niet bedoeld is. In het kader van de innovatieve projecten uit de Crisis- en herstelwet past een dergelijke stap op weg naar het omgevingsplan zeker.

3.8.8 Aandachtspunten bij integratie in bestemmingsplannen verbrede reikwijdte

Gemeenten oefenen nu al met integratie van regelingen in bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan en ook de APV zijn in het verleden altijd al een beetje de vergaarbakken geweest voor onderwerpen waar elders geen specifieke plek voor werd gevonden. In het kader van de Crisis- en herstelwet hebben veel gemeenten zich nu als opdracht gesteld om regelingen te integreren en zich op grond van met name artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet ook aangemeld om daar wat mee te doen. Dat gebeurt dan in de meeste gevallen niet voor het totale gemeentelijk grondgebied. Hierdoor zijn algemene regels die gelden voor bijvoorbeeld het hele openbaar gebied van een gemeente vaak ook buiten zo'n bestemmingsplan van toepassing en kunnen die dus niet in de APV worden geschrapd. Dit maakt afstemming dus des te belangrijker zo lang er nog geen omgevingsplan in een hele gemeente geldt. Om het goed te regelen dienen de regels dus niet van elkaar te verschillen, dan wel in de APV ten aanzien van het bestemmingsplan te worden uitgesloten.

3.8.9 Overweging ten aanzien van de juridische grondslag van het een omgevingsplan

De belangrijkste wettelijke grondslag van de APV is, zoals in hoofdstuk 2 reeds aangegeven, gelegen in artikel 149 Gemeentewet. Ook andere wetgeving wordt echter genoemd als grondslag voor de APV, zoals de Wet op de kansspelen. Net als de omgevingsverordeningen van de provincies zijn gemeentelijke verordeningen dus vaak gebaseerd op verschillende wetten. In het kader van de integratie in het omgevingsplan zou de vraag kunnen worden gesteld waarom er bij het omgevingsplan zo wordt vastgehouden aan de eerder genoemde motief-eis. Zou het niet mogelijk zijn om ook bijvoorbeeld een huisvestingsverordening op grond van de nieuwe Huisvestingswet toch geheel of gedeeltelijk in een omgevingsplan te integreren, net als nu gebeurt in de APV of de provinciale verordeningen?

Deze vraag is goed om in de toekomst nader te beschouwen maar gezien de vele onderwerpen die hier al aan bod zijn gekomen en niet alles tegelijk kan worden opgepakt, bewaren wij die graag voor later.



4 De APV in het omgevingsplan

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn algemene inzichten gegeven ten aanzien van integratie van regelingen in het omgevingsplan. Dit hoofdstuk heeft tot doel meer beeld te krijgen bij wat er in de APV is geregeld en hoe dit zich verhoudt tot het bestemmingsplan. Dit gebeurt aan de hand van concrete regelingen uit de Model-APV van de VNG. Aan de hand daarvan worden conclusies getrokken en vooral vragen gesteld die noodzakelijk zijn in het proces van integratie.

4.2 De APV in het algemeen

Iedere gemeente in Nederland heeft een Algemeen Plaatselijke verordening. Die verordening wordt veelal volgens het standaardmodel van de VNG opgezet. Sommige (grote gemeenten) wijken hierin meer af van het model dan andere. De APV's zijn de afgelopen jaren aan forse verandering onderhevig geweest in het kader van dereguleringsoperaties en vanwege nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Afstemming op bestemmingsplannen is daarbij ook aandachtspunt geweest waarbij regelingen in de APV soms zijn ingekort. Af en toe bevatten APV's ook afstemmingsbepalingen waarbij verwezen wordt naar andere wetgeving of bestemmingsplannen. In die bepalingen staat dan dat het verbod buiten werking blijft als het bestemmingsplan (of andere wettelijke regeling) hier al in voorziet. In het kader van dereguleringsoperaties zijn er ook bepalingen geschrapt.

In hoofdstuk 1 van de Model APV⁵⁰ zijn de algemene bepalingen te vinden zoals definities en procedurebepalingen. Deze handelen onder andere over vergunning of ontheffingverlening. Opvallend is dat de procedures hiervoor op sommige punten afwijken van de Wabo-procedures. Dat laatste is overigens alleen het geval als het gaat om vergunningen die niet zijn opgenomen in artikel 2.2 Wabo omdat daarin is bepaald dat de hierin opgenomen vergunningen en ontheffingen als omgevingsvergunning dienen te worden aangemerkt.

Omdat in dit supplement met name de inhoud van de APV wordt behandeld, signaleren wij hier alleen dat bij integratie van regelingen in het omgevingsplan ook moet worden meegewogen dat procedures en terminologie op de Omgevingswet-systematiek moeten worden afgestemd, en die zal niet heel erg veel verschillen van de Wabo (en Wro-)systematiek en terminologie maar op sommige punten toch ook weer vernieuwend zijn.

De opzet van de Model-APV heeft vier inhoudelijke hoofdstukken.

Het eerste inhoudelijke hoofdstuk is hoofdstuk 2 en heeft als titel Openbare orde. In een los hoofdstuk 3 worden Seksinrichtingen en prostitutie geregeld. De onderwerpen die hierin onder andere geregeld worden zijn:

Samenscholing, cameratoezicht, verspreiding van gedrukte stukken, veiligheid en bruikbaarheid ten aanzien van de weg (zoals beschadigen/opbreken, een uitweg aanleggen, overlast door dieren, rookverbod en objecten onder hoogspanningsleidingen), drugsoverlast, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, manifestaties, optochten, evenementen, toezicht op horeca, speelgelegenheden en seksinrichtingen, terrassen.

⁵⁰ Voor dit onderzoek zijn de Model-APV 2012 (en daarop gebaseerde APV's) bekeken maar ook af en toe naar wat meer afwijkende APV's gekeken (zoals die van Amsterdam).



Hoofdstuk 4 van de Model-verordening betreffen de Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.

Hieronder vallen o.a. regels over geluid bij festiviteiten, bewaren van houtopstanden (kapverordening), maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast en kampeerregels.

Hoofdstuk 5 regelt overige onderwerpen zoals:

parkeerregels (langdurige stallen van voertuigen of kampeermiddelen, reclamevoertuigen), collecteren, venten, standplaatsen, snuffelmarkten, ligplaatsen, crossterreinen, verstrooiing van as, rookverbod/vuur stoken.

Zoals uit bovenstaande indeling blijkt zijn de onderwerpen niet bij elkaar geregeld. Zo is het onderwerp reclame zowel in hoofdstuk 2, 4 en 5 te vinden. Ook valt niet op voorhand te zeggen welke onderwerpen de bevoegdheid van burgemeester en welke de bevoegdheid van het college betreffen. Dit kan per gemeente verschillen.

Wat wel opvalt is dat hoe hoger (of eerder) in de APV opgenomen des te eerder betreft het ook aanwijzingen, ontheffingen of vergunningen waarin de burgemeester alleen bevoegd is. Dit kan per gemeente verschillen, maar in de meeste gemeenten betreft dit de openbare orde-onderwerpen in enge zin die vaak ook het terrein van de politiebijstand vragen. Dit betreft onderwerpen waar snel en adequaat handelen om rust en orde te handhaven noodzakelijk is. Toch kan een scheidslijn op dat vlak ook niet echt worden gemaakt.

Conclusie uit het bovenstaande is dat de model-APV, maar ook APV's die daar qua indeling wat van onderscheiden, niet op voorhand lijken te zijn in te delen naar onderwerpen die echt betrekking hebben op de openbare orde in enge zin en meer de fysieke leefomgevingsaspecten. Zelfs hoofdstuk 2 Openbare orde bevat onderdelen die wellicht in aanmerking komen voor opname in het omgevingsplan. Wel kan worden geconcludeerd dat hoe verder op in de verordening, de fysieke leefomgeving meer de overhand lijkt te krijgen.

Wil een gemeente de onderwerpen uit de APV dus zo veel mogelijk integreren ten behoeve van een betere samenhang dan zal de hele APV doorgelopen moeten worden en moeten er keuzes worden gemaakt welke regeling wel en niet in aanmerking komen voor opname in het omgevingsplan.

Bovenstaande integratieopgave vraagt uiteraard ook ambtelijk meer afstemming en overleg, bij het maken van een omgevingsplan maar ook bij de uitvoering en de handhaving van het omgevingsplan. Dit is ook de bedoeling van de Omgevingswet. Want alleen daardoor kan de initiatiefnemer snel en volledig worden geholpen.

Om zicht te krijgen op de juridische integratieopgave is het belangrijk om concreet met de regelingen aan de slag te gaan. Dit doen wij in de volgende paragrafen. Wij hopen hiermee de vergelijkbaarheid met het bestemmingsplanregelingen beter in beeld te krijgen en al voorbeelden van te integreren regelingen te verkrijgen. Daarbij worden enkele bekende als minder bekende onderwerpen uit de APV en het bestemmingsplan gepakt.

4.3 Specifieke regels uit de APV integreren



4.3.1 Evenementen

Al sinds de uitspraken in 2003 over de Diepenheimse schuttersfeesten is bekend dat het gebruik van gronden voor *langdurige* evenementen regeling vraagt in het bestemmingsplan. Mede naar aanleiding hiervan was in het tot voor kort geldende Bor, bijlage II, artikel 4 een specifieke regeling opgenomen over het met reguliere afwijkvergunning verlenen voor een maximum van drie evenementen per jaar en een duur van ten hoogste 15 dagen per evenement in het algemeen. Hoewel die regeling bedoeld was om een afbakening te geven voor het met een reguliere procedure kunnen verlenen van omgevingsvergunningen, werd deze afbakening (3 per jaar en 15 dagen) ook wel gebruikt in bestemmingsplannen om aan te geven dat dit soort ‘kortdurende’ evenementen bij recht op veel plaatsen zouden zijn toegestaan. Hoewel afwijkingsmogelijkheid voor evenementen nu onder het algemeen afwijken voor gebruik van artikel 4 sub 11 is gebracht, en dus niet meer is terug te vinden, is deze afbakening nu wel in diverse bestemmingsplannen te vinden.

Sommige gemeenten gaan echter nog veel verder in de bestemmingsregels van verkeer- en verblijfsbestemmingen of centrumbestemmingen door daarin ook de functie *evenementen* op te nemen zonder die qua tijdsduur en soorten evenementen af te bakenen.

Het expliciet bestemmen voor evenementen of van evenemententerreinen vraagt echter om een specifiek (MER-)onderzoek en behoeft, zeker onder de Wro, nadere regeling in het bestemmingsplan. Dit blijkt uit constante jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak⁵¹.

ABRvS 16-2-2011, No. 200903724/1/R3, Bestemmingsplan Kenniscampus Rengerspark

Voorts is in artikel 1 een **evenemententerrein** omschreven als een terrein, bedoeld voor de organisatie van evenementen.

2.6.3. De Afdeling overweegt dat de voorschriften ten aanzien van het gebruik van het evenemententerrein zich niet verdragen met het beginsel der rechtszekerheid. Zo bevatten de voorschriften geen regeling met betrekking tot de intensiteit waarmee het evenemententerrein mag worden gebruikt, zoals het maximaal aantal toegestane bezoekers per evenement en het aantal evenementen per jaar. Ook het soort evenementen is niet gespecificeerd. Hierdoor is onduidelijk welke milieugevolgen voor de omgeving kunnen optreden. Evenmin heeft de raad inzichtelijk gemaakt waarop de stelling dat het terrein slechts enkele malen per jaar en op kleine schaal zal worden gebruikt voor evenementen is gebaseerd. Het betoog van de raad dat de te verwachten milieuhinder kan worden gereguleerd door middel van de APV, overtuigt de Afdeling niet. Het ligt immers op de weg van de planwetgever om omtrent het aantal evenementen per jaar, de soorten en de maximale bezoekersaantallen voorschriften te stellen, indien dat uit een oogpunt van de besluitvorming omtrent de aanvaardbaarheid van een locatie als evenemententerrein van belang is.

Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling aanleiding om zelf voorzienend goedkeuring te onthouden aan dit plandeel en de daarbij behorende bestreden planvoorschriften. De beroepsgrond dat een MER had moeten worden opgesteld dan wel een MER-beoordeling had moeten worden gemaakt, behoeft om die reden geen bespreking meer.

Uit bovenstaande uitspraak kan in ieder geval worden afgeleid dat een omgevingsplan voor evenemententerreinen en andere gebieden waar evenementen worden toegestaan een behoorlijk uitputtende regeling kan bevatten. Uit deze uitspraak leiden wij ook af dat de gemeente bij het expliciet bestemmen voor evenementen ook nadere regels moet geven voor het maximum aantal evenementen en de tijdsduur daarvan ter plaatse. Daarbij kan in overweging worden genomen dat op de ene plek (centrum of een specifiek evenemententerrein) uiteraard meer mogelijk is dan in een rustige woonwijk of het buitengebied. Ook algemeen regels voor evenementen op straat (openbaar gebied) zijn te overwegen.

Opvallend is dat in bestemmingsplannen nu niet vaak een omgevingsvergunning wordt vereist voor evenementen. Vaak blijft het dus bij de aanwijzing van gebieden. Als evenementen bij recht worden toegestaan dan is het niet mogelijk om nadere beleidsregels te stellen en de gebruiksmogelijkheden

⁵¹ Zie ook ABRvS 23-04-2014 nr.201309325/1/R4 (Groningen) en ABRvS 24-04-2013 Zaaknummer201002029/1/R2 (Dronen).



daarin verder in te perken. Dat betekent dat er in die situaties alleen nog kan worden terug gevallen op de evenementenvergunning uit de APV. Feit is echter dat er in veel gevallen een APV-evenementenvergunning noodzakelijk is. De huidige bepaling in de Model-APV luidt als volgt:

Artikel 2:24 Begripsbepaling

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:
 - a. bioscoopvoorstellingen;
 - b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h, van de Gemeentewet en artikel 5:22 van deze verordening;
 - c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
 - d. het in een inrichting in de zin van de Drank en Horecawet gelegenheid geven tot dansen;
 - e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
 - f. activiteiten als bedoeld in artikel 2:9 (*red: kansspelen*) en 2:39 (*red: straatartiestenregeling*) van deze verordening.
2. Onder evenement wordt mede verstaan:
 - a. een herdenkingsplechtigheid;
 - b. een braderie;
 - c. een optocht, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3 van deze verordening, op de weg;
 - d. een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg;
 - e. een straatfeest of buurtbarbecue op één dag (klein evenement)

Artikel 2:25 Evenement

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.
2. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, indien:
 - a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan ... personen;
 - b. het evenement tussen ... en ... uur plaats vindt;
 - c. geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 07.00 uur of na 23.00 uur;
 - d. het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten;
 - e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 10 m² per object;
 - f. er een organisator is; en
 - g. de organisator ten minste ... werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.
3. De burgemeester kan binnen ... dagen na ontvangst van de melding besluiten een klein evenement te verbieden, indien er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
4. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148, van de Wegenverkeerswet 1994.
5. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:26 Ordeverstoring

Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.⁵²

In deze regeling wordt de burgemeester als bevoegd gezag voor de vergunningverlening aangewezen. Dit betekent dat de regeling niet 1:1 in een omgevingsplan of bestemmingsplan kan worden opgenomen. De vraag is of dat ook wel nodig is?

De regeling lijkt behoorlijk uitgediept ten opzichte van wat er in het verleden in de model-APV stond. Toch is een evenementenvergunning dus nog in heel veel gevallen noodzakelijk, ook ter plaatse waar evenemententerreinen expliciet in een bestemmingsplan zijn opgenomen. Immers de uitzondering genoemd in 2.25 lid 2 geldt alleen als aan de voorwaarden onder a t/m g wordt voldaan. Dit betekent dat als er een evenement met meer dan .. personen wordt gehouden, ook op een voetbalveld, een

⁵² Artikel 2:26 lijkt overbodig. Een algemeen verbod om de openbare orde te verstoren zou voor heel de gemeente lijkt logischer.



specifiek als evenemententerrein bestemd gebied of elders buiten openbaar gebied, vergunning nodig is.

Met bovengenoemde regeling is regulering naar tijd en plaats via de APV dus volledig mogelijk. Dit wil echter niet zeggen dat het bestemmingsplan daarom op dit moment niets nader hoeft te regelen. Uit bovenstaande uitspraak kan immers worden afgeleid dat dit voor expliciet aangewezen terreinen wel noodzakelijk is. Ook onder de Omgevingswet lijkt het van belang voor de omgeving en rechtszekerheid om dit te reguleren.

Daarbij achten wij het overigens ook van belang dat op enigerlei wijze in of buiten het omgevingsplan ook kortdurende evenementen waarvoor geen functietoedeling in het omgevingsplan wordt opgenomen worden begrensd qua omvang en duur. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren in het beleid voor vergunningverlening (op grond van de APV of straks misschien op grond van het omgevingsplan). Opname van een algemene gebruiksregel hierover in het omgevingsplan geeft echter meer duidelijkheid naar een ieder.

Met name zal er een begrenzing moeten worden gegeven ten aanzien van het aantal en de duur van evenementen op verschillende plaatsen. Maar ook een verdergaande regulering in het bestemmingsplan is mogelijk tot aan de geluidsterkte van de muziek en de sluitingstijden toe. Dit kan nu al in bestemmingsplannen want het gaat over het gebruik van gronden.

Als een gemeente dit voor bepaalde terreinen (functietoedeling) regelt dan kan ook worden gezien of een vergunning ter plaatse van burgemeester nog wel nodig is of dat de vergunningverlening eventueel kan worden beperkt in toetsingscriteria of kan worden terug gebracht tot een meldingsplicht. Daarmee wordt het bestemmingsplan afgestemd op de APV, zonder dat de regeling uit de APV direct wordt overgeheveld naar het bestemmingsplan of toekomstig omgevingsplan. De vraag is of die laatste integratieslag ook nog wel verdere voordelen oplevert.

Opvallend is tot slot dat de burgemeester geen bevoegdheid heeft om algemene uitzonderingsgebieden aanwijzen. De vergunningverlening kan dus ook niet in z'n algemeenheid worden ingeperkt door de burgemeester voor expliciet evenemententerreinen ook al zou het bestemmingsplan of omgevingsplan hiervoor alles regelen. Het is echter wel mogelijk om in de APV aan te geven dat vergunning niet nodig is op in het omgevingsplan (of bestemmingsplan) aangewezen plekken.

Conclusies en samenvatting

Het is noodzakelijk om in een bestemmingsplan en straks in het omgevingsplan in ieder geval de specifieke terreinen waar langdurig gebruik voor evenementen wordt toegestaan te regelen. Het omgevingsplan is straks ook de plek om de plaatsen aan te geven waar bijvoorbeeld circussen en kermissen kunnen worden gehouden. Dit zijn ook bepaalde vormen van evenementen en betreft net zo goed functietoewijzing.

Bovenstaande geeft ook aan dat een afbakening van wat onder kleine kortdurende evenementen en de grotere die expliciet worden bestemd noodzakelijk is en zal blijven. Op één of andere wijze zal ook duidelijk moeten blijken uit de regelingen in het omgevingsplan (lees: bestemmingsplan) en/of APV dat de grotere evenementen op andere plaatsen dan opgenomen in omgevingsplan niet zijn toegestaan.

De conclusie uit bovenstaande is voorts dat integratie wat betreft evenementenregelingen nog wel beter kan in veel gevallen. Daar hoeft niet mee te worden gewacht op de Omgevingswet. Bovenstaande is, zoals gezegd, ook nu al toe te passen in bestemmingsplannen. APV en bestemmingsplan moeten dan wel beide worden aangepast.

Verdergaande integratie in het omgevingsplan vraagt, naast de Invoeringswettelijke aanpassing dat vergunningverlening kan worden opgenomen in het omgevingsplan, ook een herijking op de bevoegdheid van de burgemeester. In verband met de snelheid van afgifte van een vergunning (en



misschien ook vanwege de specifieke openbare orde vraagstukken) is het namelijk de vraag of het verstandig is om een de evenementenvergunning als omgevingsvergunning op te nemen in het omgevingsplan (of nu al in het bestemmingsplan op basis van artikel 2.2 lid Wabo).

geluidnormering bij evenementen

In de bovengenoemde uitspraken van de Afdeling wordt niet expliciet aangegeven dat ook geluidnormen moeten worden geregeld in het bestemmingsplan maar wel wordt in de uitspraak ABRvS 26-11-2014 nr. 201400839/1/R3 (Son en Breugel) aangegeven dat uit het plan (toelichting) moet blijken dat de geluidsbelasting acceptabel is en dus in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Uit zo'n toelichting zal dan ook moeten blijken hoe het geluid gehandhaafd wordt. duidelijk moet worden gemaakt dat geluidnorm.

In de uitspraak ABRS 08-07-2015 nr. 201500200/1/R3 (Laarbeek; Wish Lekerstraat) lijkt naar voren te komen dat bij het bepalen van de toegestane geluidbelasting in het bestemmingsplan ook mag worden verwezen naar toepasselijke beleidsregels voor evenementenvergunningen (met datum). Op deze manier worden de beleidsregels feitelijk onderdeel van het bestemmingsplan en zijn ze vanwege de datum niet meer flexibel bij te stellen. Alleen als er nog een nadere bevoegdheid (vergunning) zouden deze beleidsregels wel in een later stadium kunnen worden bijgesteld. Korthedshalve verwijzen wij hiervoor naar de opmerkingen over beleidsregels in het vorige hoofdstuk.

In een Omgevingsplan zal voor evenemententerreinen de regeling op z'n minst op dezelfde wijze geregeld moeten gaan worden. Daarbij lijkt het logisch dat de de specifieke geluidnormering per terrein met normering in dB(A), maar bijvoorbeeld ook in dB(C) voor lage tonen, gereguleerd wordt naar tijd (bijvoorbeeld tot 23.30 uur en alleen op vrij- en zaterdag) en maximaal aantal dagen per jaar.

Bovenstaande hoeft overigens niet beperkt te blijven tot geluid maar kan ook betrekking hebben op andere omgevingsaspecten zoals in dit geval lichthinder.

4.3.2 Kapvergunning

De model-APV kent een relatief eenvoudige regeling voor het behoud van waardevolle groenvoorzieningen. Deze is hier onder integraal opgenomen.

Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden

Artikel 4:10 Begripsbepalingen

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
 - a. houtopstand: hakhout, een houtwal of een of meer bomen;
 - b. hakhout: een of meer bomen die na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen.
2. In deze afdeling wordt onder vellen mede verstaan: rooien, met inbegrip van verplanten, alsmede het verrichten van handelingen die de dood of ernstige beschadiging of ontsiering van houtopstand ten gevolge kunnen hebben.



Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

1. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag de houtopstanden te vellen of te doen vellen die staan vermeld op de lijst vermeld op bijlage 1 (Bomenlijst).
2. In afwijking van artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd op grond van:
 - a. de natuurwaarde van de houtopstand;
 - b. de landschappelijke waarde van de houtopstand;
 - c. de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpschoon;
 - d. de beeldbepalende waarde van de houtopstand;
 - e. de cultuurhistorische waarde van de houtopstand; of
 - f. de waarde voor de leefbaarheid van de houtopstand.
3. Het eerste lid is niet van toepassing als de burgemeester toestemming verleent voor het vellen van een houtopstand in verband met een spoedeisend belang voor de openbare orde of een direct gevaar voor personen of goederen.
4. Het bevoegd gezag kan een herplantplicht opleggen onder nader te stellen voorschriften.
5. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Deze regeling gaat uit van de aanwijzing van belangrijke groenvoorzieningen op een zogenaamde bomenlijst. Uitsluitend voor die groenvoorzieningen is een omgevingsvergunning, op grond van artikel 2.2 lid sub g Wabo, noodzakelijk. Deze regeling gaat er vanuit dat er bij de gemeente een lijst of kaart is waarop alle van belang zijnde groenopstanden zijn aangewezen.

Opvallend is dat de titel van artikel 4.11 spreekt over omgevingsvergunningen en in lid 2 wordt afgeweken van het algemeen toetsingskader uit de APV, dat wij al in paragraaf 3.5.2 benoemden. Hieruit blijkt dat dit onderdeel van de APV alleen betrekking heeft op de fysieke leefomgeving en thuis hoort in het omgevingsplan. Het toetsingskader vertoont veel gelijkenis met het toetsingskader uit bestemmingsplannen, met name het vergunningsstelsel ten aanzien van het uitvoeren van werken en werkzaamheden. Net als de omgevingsvergunningen voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden (artikel 2.1 lid 1 sub b Wabo) wordt er in dit APV-stelsel van uitgegaan dat vergunning in principe mogelijk is, tenzij er gegronde redenen zijn om te weigeren. Men zou kunnen zeggen dat er in beide gevallen gesproken kan worden van een ‘ja, mits’. Dit in tegenstelling tot de vergunning om af te wijken, waar qua gevoel een meer ‘nee, tenzij’ uit spreekt⁵³.

Opvallend is voorts dat in artikel 4.11 al wordt gesproken van bevoegd gezag.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de regeling eenvoudig is in te passen in het bestemmingsplan en eigenlijk daar nu al helemaal in thuis hoort. Als eerste stap naar integratie lijkt opname van deze regeling in de huidige bestemmingsplannen daarom logisch. De enige toevoeging in artikel 4.11 van de APV zou dan wel moeten zijn dat een omgevingsvergunning op grond van artikel 4.18 lid 1 niet is vereist is gebieden waar bovengenoemde regeling is opgenomen in het bestemmingsplan.

Men kan zich afvragen waarom opname in het bestemmingsplan of beheersverordening nu nog maar mondjesmaat gebeurt bij gemeenten. Enerzijds kan dit liggen aan het feit dat veel gemeenten nog geen lijst of kaart hebben en nog werken met een algemeen verbod op het kappen van bomen van een bepaalde omvang. In tegenstelling tot veel andere regelingen uit de APV blijkt dat er veel gemeenten zijn die op dit punt (nog) afwijken van het model.

Mogelijk liggen er ook andere meer pragmatische redenen aan ten grondslag. Het bestemmingsplan kent namelijk meestal ook een toelichting waarin is aangegeven waarop de betreffende waarden zijn beschreven. Bij de meeste verordeningen is dat niet of in zeer beperkte mate het geval. Dit vergemakkelijkt het werk voor de gemeente vooraf maar maakt het de toetsers en aanvragers van vergunningen lastiger omdat nergens is gemotiveerd waarop de waarde is gebaseerd. Omdat de APV geen (inspraak)procedures kent is het ook niet mogelijk om hiertegen zienswijzen in te brengen of

⁵³ Dit laatste is de reden dat de afwijking naar alle waarschijnlijkheid een andere benaming zal gaan krijgen bij de Invoeringswet.



beroep aan te tekenen. Dit laatste pragmatische bezwaar valt in de toekomst weg omdat er geen beroepsmogelijkheid wordt gegeven om tegen de inpassing van de huidige verordeningen (incl. de daarin opgenomen bomenlijst/kaart) beroep aan te tekenen. Tegen aanpassing van de lijst/kaart zal in de toekomst wel beroep op staan.

Het is overigens bij 1:1-opname van deze regeling niet mogelijk om via beleidsregels de aanwijzing van de waardevolle bomen of belangrijke groengebieden te regelen. Dit laatste zou bovendien de inzichtelijkheid verkleinen en de administratieve lasten vergroten omdat dan weer zou moeten worden gewerkt met een algemeen verbod op het kappen van bomen met een bepaalde omvang, zoals nu nog in sommige APV's is opgenomen.

Indien die kaart digitaal beschikbaar is kan deze nu al worden opgenomen in het bestemmingsplan en straks in het omgevingsplan.

4.3.3 Aanwijzing hondenlosloopterreinen en hondentoiletten

De meeste gemeenten kennen tegenwoordig een verbod op het los laten lopen van honden net als regels over hondenpoep en het aanwijzen van hondenpoepplekken.

Artikel 2:57 Loslopende honden (Model APV)

1. Het is de eigenaar of houder van een hond verboden die hond te laten verblijven of te laten lopen:
 - a. binnen de bebouwde kom op de weg zonder dat die hond aangelijnd is;
 - b. op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak of speelweide of op een andere door het college aangewezen plaats;
 - c. op de weg zonder voorzien te zijn van een halsband of een ander identificatiemerk dat de eigenaar of houder duidelijk doet kennen.
2. Het college kan plaatsen aanwijzen waar het verbod genoemd in het eerste lid, onder a, niet geldt.
3. Het verbod geldt niet voor zover de eigenaar of houder van een hond zich vanwege zijn handicap door een geleidehond laat begeleiden en of indien de eigenaar of houder van een hond deze aantoonbaar gekwalificeerd opleidt tot geleidehond.

In dat kader worden er ook gebieden aangewezen waar honden wel los mogen lopen. Het aanwijzen daarvan gebeurt in dat geval meestal bij een apart aanwijzingsbesluit van B&W. Er is hier dan dus sprake van delegatie door de gemeenteraad.

De vraag kan worden gesteld wat het hoofdmotief van deze regeling is. Gaat het hier om openbare orde, in welk hoofdstuk van de APV dit artikel ook is geplaatst, of is het veiligheid en misschien nog andere fysieke leefomgevingsaspecten?

Dit misschien nog al triviaal beschouwde onderwerp raakt meteen wel de vraag of de motiefvraag wel zo belangrijk is in het kader van integratie. Moet de gemeente niet de vrije keuze worden gelaten om een zo samenhangend mogelijke gebiedsdekkende regeling te maken?

Het aanwijzen van de hondenloslaatterreinen (of hondenpoepplekken) als bedoeld in lid 2 kan worden beschouwd als een gebiedsgerichte functietoedeling in het kader van een goede fysieke leefomgeving. Gezien de memorie van toelichting moet dit geregeld gaan worden in het omgevingsplan. Vraag is of het algemeen verbod ook in een omgevingsplan thuis hoort. In beginsel gaat het hier ook om een verbale (ruime) functietoewijzing aan een locatie want het verbod heeft betrekking op het openbaar gebied van de gemeente. Beschouwen we dit zo ruim dan hebben de meeste APV-regelingen betrekking op de locatie openbaar gebied.

Vooralsnog gaan wij er vanuit dat de wetgever dit heeft beschouwd als een functietoewijzing van een locatie. Dit laatste mede gezien de discussie die is gevoerd over aanwijzing van opstelplaatsen van rolcontainers in het omgevingsplan. Of er werkelijk een plicht is om deze regeling op te nemen in het omgevingsplan zal de latere praktijk en jurisprudentie waarschijnlijk mogen gaan uitwijzen, maar het lijkt gezien de integratiegedachte wel goed om dit te doen.



Uitgaande van bovengenoemde voorkeur om alles zo veel mogelijk bij elkaar te brengen betekent dit dat ook de algemene gebruiks- of functieregels van een omgevingsplan fors zullen toenemen (tenzij gemeenten ook heel veel regels gaan afschaffen).

4.3.4 *Maatregelen ten ontsiering en stankoverlast*

Model-APV:

Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen

1. Het is verboden op een door het college aangewezen plaats buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, in de openlucht en buiten de weg gelegen in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast dan wel voorkoming van schade aan de openbare gezondheid, de volgende voorwerpen of stoffen op te slaan, te plaatsen of aanwezig te hebben:
 - a. onbruikbare of aan hun oorspronkelijke bestemming onttrokken voer- of vaartuigen of onderdelen daarvan;
 - b. bromfietsen en motorvoertuigen of onderdelen daarvan;
 - c. kampeermiddelen als bedoeld in artikel 4:17 of onderdelen daarvan, indien het plaatsen of aanwezig hebben daarvan geschiedt voor verkoop of verhuur of anderszins voor een commercieel doel; of
 - d. mestopslag, gierkelders of andere verzamelplaatsen van vuil, een verzameling ingekuuld gras, loof of pulp of ingekuilde landbouwproducten, afbraakmaterialen en oude metalen.
2. Het college kan bij de aanwijzing nadere regels stellen.
3. Dit artikel is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien krachtens de Wet ruimtelijke ordening of door of krachtens de Provinciale Verordening

Onderstaande regeling, afgeleid uit de Model-APV, is bedoeld om ontsiering en vervuiling tegen te gaan waarmee ook de openbare orde en gezondheid wordt gediend. Uit de regeling zelf blijkt al expliciet dat deze ook betrekking heeft op het aspect gezondheid en milieubeheer. Uit de titel van het hoofdstuk in de APV blijkt bovendien dat deze valt onder ontsiering en voorkomen van stankoverlast. Ook dit zijn aspecten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Duidelijk is dus wel dat het motief fysieke leefomgeving in deze regeling op de voorgrond staat. Ook gaat het om aanwijzing van specifieke gebieden binnen de gemeente die kunnen worden aangewezen.

Zo op het eerste gezicht lijkt dit ook functietoedeling in de ruime zin.

Wat opvalt aan artikel 4.13 lid 3 APV is voorts dat er een expliciete uitsluiting in zit ten aanzien van o.a. de Wro. Daarmee wordt aangegeven en erkend dat de regeling mogelijk overlap kan hebben met een bestemmingsplan (of een beheersverordening) en dat die regelingen dan voor gaan. Het primaat lijkt in dit geval dus duidelijk te liggen bij de fysieke leefomgeving en zelfs de ruimtelijke ordening.

Met dit artikel wordt de opslag en stalling van diverse goederen gereguleerd door aanwijzing van gebieden waar bepaalde opslag verboden is. Het betreft dus een delegatieregeling om deze 'verbodsgebieden' aan te wijzen. Zou een dergelijke regeling in een omgevingsplan worden opgenomen dan is het van belang dat de aanwijzingsbevoegdheid (delegatie) ook kan worden opgenomen in het omgevingsplan.

Soortgelijke opslag-gebruiksregelingen komen in de bestemmingsplannen nu ook al voor, zij het dat dit altijd directe gebruiksregels zijn die niet gekoppeld zijn aan delegatie aan B&W.

In specifieke gebruiksregels van bestemmingen worden regels over opslag van goederen vaak opgenomen. Overigens zijn dergelijke regelingen ook te vinden in sommige afvalstoffenverordeningen van gemeenten (die gebaseerd zijn op de APV). In die verordeningen worden regels gesteld over het ophalen van huisafval. Daarin wordt aan bepaalde instellingen het recht gegeven om het huisvuil op te halen, maar dus ook soms een verbod opgenomen om huisvuil te stallen zichtbaar vanaf de openbare weg. Dergelijke regels lijken misschien complementair want afvalbakken en afval is misschien net wat anders dan voertuigen e.d., maar het is de vraag of dit soort regels niet kan worden samengevat, laat staan of ieder detail apart moet worden omschreven.



De regeling geeft niet aan op welke wijze het verbod kenbaar moet worden gemaakt (hoeft niet via bebording) maar dat lijkt wel logisch als er zeer specifieke gebieden worden aangewezen. De aanwijzing kan echter ook gebeuren op alle openbare gebieden van de gemeente. Ook dan betreft het nog steeds een functiedoeling aan een ruime locatie.

En dat gebeurt ook regelmatig, zo blijkt uit onderstaand aanwijzingsbesluit van B&W van een gemeente (Waddinxveen).

Besluit	
1	Alle openbare plaatsen binnen het grondgebied van de gemeente aan te wijzen als plaats als bedoeld in artikel 4:13, eerste lid, van de APV:
	Bij dit besluit worden de volgende nadere regels gesteld: De aanwijzing van de plaatsen geldt niet voor zover het betreft opslag van de in artikel 4:13 genoemde stoffen en voorwerpen voor een kortere duur dan 3 dagen en de stoffen en/of voorwerpen geen direct gevaar of onomkeerbare hinder voor de omgeving kunnen vormen. De houder van deze stoffen en/of voorwerpen dient aan te kunnen tonen dat hij voldoet aan deze voorwaarden.

Men kan zich afvragen of een aanwijzing zoals hierboven opgenomen niet beter nu al direct in de APV of straks in het Omgevingsplan zou kunnen worden opgenomen. Weliswaar betekent dat dat de gemeenteraad bevoegd is tot deze aanwijzing maar het betreft zo'n algemeen verbod het onderscheid met een hondenloopverbod eigenlijk niet te maken is. De aanwijzing van uitzonderingen op deze algemene regel lijken dan meer het domein voor delegatie aan B&W.

Daarnaast dringt de relatie met artikel 2.2 lid 1 sub j Wabo zich hier op. Daarin wordt aangegeven dat als er bij een dergelijk verbod ontheffing of vergunning kan worden verkregen, deze ontheffing of vergunning als een omgevingsvergunning moet worden beschouwd. Al met al lijkt deze regeling aan alle aspecten te voldoen om te worden opgenomen in een omgevingsplan.

In bovengenoemd besluit van B&W is de tijdsduur van 3 dagen opgenomen. Daarmee hebben B&W aangegeven dat kortdurende eenmalige opslag niet onder het verbod valt. Op deze wijze wordt een heldere begrenzing aangegeven van wat vroeger 'meest doelmatig gebruik' werd genoemd en wat we nu als algemeen geaccepteerde gebruik zouden kunnen betitelen. Deze afbakening zorgt voor heldere toetsbare normstelling.

Tot slot valt op aan deze regeling ten opzichte van de andere bovengenoemde regelingen dat de deze niet alleen betrekking heeft op openbaar gebied terwijl de hondenloslaatterreinen en parkeer- en verkeersmaatregelen daar bijna altijd wel over gaan. Kan het zo zijn dat de gemeentelijke wetgever de APV eerder als juridisch instrument in beeld heeft wanneer het openbaar gebied om regulering vraagt terwijl de meer private sfeer via het bestemmingsplan gereguleerd wordt.

4.3.5 *Uitweg*

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg indien:
 - a. degene die voornemens is een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg daarvan niet van tevoren melding heeft gedaan aan het college, onder indiening van een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie; of
 - b. het college het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden.
2. Het college verbiedt het maken of veranderen van de uitweg indien:
 - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
 - b. dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
 - c. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of



- d. er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.
3. De uitweg kan worden aangelegd indien niet binnen vier weken na ontvangst van de melding hebben beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.
4. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of het provinciaal wegereglement.

Deze regeling/casus zal nader worden besproken op de studiemiddag van 31 mei 2016.

4.3.6 Parkeren

Het stallen van auto's en fietsen is vaak al geregeld in bestemmingsplannen. Tegenwoordig worden algemene parkeerregels, met name sinds de inwerkingtreding van de Wro en door het vervallen van de stedenbouwkundige bepalingen in de gemeentelijke Bouwverordeningen (sinds 28 november 2014), steeds vaker in het bestemmingsplan opgenomen.

Over het algemeen gaat het hierbij niet eens zo zeer om gebiedsgerichte regels maar om algemene regels hoe om te gaan met parkeren bij nieuwe ontwikkelingen. De aanwijzing van parkeerplaatsen wordt soms specifiek in bestemmingsplannen geregeld, maar vaak is die aanwijzing dan gericht op het veiligstellen van voldoende parkeergelegenheid voor omliggende functies.

Parkeerverboden voor fietsen of grote vrachtwagens worden daarentegen geregeld op basis van de Wegenverkeerswet. Hiervoor geldt hetzelfde als hierboven aangeven voor snelheidsverboden.

Afstemming op de fysieke leefomgeving is ook hier van belang. Deze regelingen zijn over het algemeen complementair en hebben tot doel om parkeren op bepaalde plaatsen te verbieden om overlast te voorkomen en de leefomgeving niet te verstoren. Een verbod zal over het algemeen worden ingesteld op basis van het karakter van een gebied en behoud van kwaliteit van de leefomgeving. De Wvw werkt hier dus ondersteunend op het omgevingsplan en onderliggende beleidsplannen (beeldkwaliteitsplan e.d.).

In de APV zijn met name de parkeerexcessen geregeld. Een voorbeeld is bepaling 5.6 uit de modelverordening. In deze bepaling is opgenomen hoe lang kampeermiddelen mogen worden geplaatst en op welke locatie.

Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.a.

1. Het is verboden een voertuig dat voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt:
 - a. Langer dan op drie achtereenvolgende dagen te plaatsen of te hebben op een door het college aangewezen weg, waar dit naar zijn oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van beschikbare parkeerruimte of schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente;
 - b. op een door het college aangewezen plaats te parkeren, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod in het eerste lid, aanhef en onder a.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Provinciaal wegereglement of de Provinciale landschapsverordening.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Deze casus wordt tijdens de studiemiddag nader uitgewerkt.



5 Conclusie en studiemiddag

In dit hoofdstuk zal een samenvatting van de studiemiddag worden gegeven. Algemene conclusies en aanbevelingen die niet kunnen worden verwerkt in de voorgaande hoofdstukken zullen hierin ook worden opgenomen.